

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE
CHILE
PUBLICACIONES

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL A PARTIR DEL 11 DE
MARZO DE 1990 A NOVIEMBRE DE 1999.

RAFAEL LARRAIN CRUZ

CTC-4
L32
C1

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL A PARTIR DEL 11 DE MARZO DE
1990 A NOVIEMBRE DE 1999.

RAFAEL LARRAIN CRUZ

50711

**EXPOSICION DEL SEÑOR SECRETARIO DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL, DON RAFAEL LARRAIN CRUZ, RELATIVA A LA
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, A PARTIR DEL 11 DE
MARZO DE 1990, OFRECIDA A LOS SEÑORES SECRETARIOS DE
COMISIONES Y FUNCIONARIOS DEL ESCALAFON PROFESIONAL DE
SECRETARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA.**

El Tribunal Constitucional chileno, consagrado en la Carta de 1980, tuvo su primitivo origen en la modificación que a la Constitución del año 1925 se hiciera en el año 1970 y su objetivo principal fue el de dirimir las discrepancias que se suscitaren entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, o al interior de las Cámaras de este último, derivadas de diferentes interpretaciones del texto constitucional a fin de encontrar el perfeccionamiento del régimen político chileno y velar por la supremacía de la Constitución y la defensa y protección de las libertades y derechos fundamentales.

Consecuente con lo anterior, el Tribunal Constitucional se ha esforzado por mantener una jurisprudencia estable que permita a los órganos del Estado tener una certeza jurídica del actuar de la jurisdicción constitucional. En sus fallos ha sentado doctrina y definido conceptos en materias tales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, derecho de asociación, orden público económico, derecho de propiedad, libertad de enseñanza, derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, respeto a la vida privada y pública, libertad de emitir opiniones e informar sin censura previa, igual repartición de los tributos, protección de los derechos adquiridos, etc. En todos estos fallos, los derechos fundamentales han sido considerados como derechos individuales y como elementos esenciales de un ordenamiento tendiente a promover el bien común. La fuente inspiradora de todo ello ha sido el artículo 1° de la Constitución, contenido en el Capítulo I "Bases de la Institucionalidad", en especial su inciso cuarto, que subordina al Estado al servicio de la persona humana y le señala que su finalidad, tendiente a lograr el bien común, la cumple con pleno respeto de los derechos y garantías que ella establece.

Durante la vigencia de la Carta Fundamental de 1980, se pueden distinguir dos períodos trascendentes en la historia del Tribunal Constitucional. El primero de ellos corresponde a la época en que tienen vigencia parcial las disposiciones de la Constitución de 1980 y en el cual se incorporan a nuestra legislación leyes orgánicas constitucionales de indudable trascendencia política futura, pudiendo señalarse, entre otras, la N° 18.603, sobre Partidos Políticos; la N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios; la N° 18.415, sobre Estados de Excepción Constitucional; la N° 18.556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral y la N° 18.460, sobre el Tribunal Calificador de Elecciones. Sobre todos estos proyectos de leyes, interpretando un texto constitucional nuevo y resolviendo asuntos en los cuales no existía precedente jurídico alguno, el Tribunal controló su constitucionalidad dictando las correspondientes sentencias con plena independencia e imparcialidad, imponiendo conceptos interpretativos en actual vigencia y contribuyendo eficazmente a que la transición política de nuestro país, a partir del año 1990, se cumpliera ordenadamente y en paz social ajustada a nuestra Constitución vigente.

Durante la etapa posterior, esto es en plena aplicación de la totalidad de las disposiciones de la Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional ha continuado su labor como principal intérprete de la Constitución, cuidándose de garantizar su supremacía y la protección de los derechos individuales y resolviendo con criterios de interpretación modernos, múltiples materias a través de sus sentencias en las cuales ha dado una amplia, completa y fundada razón de sus argumentaciones que lo conducen a lo resuelto, generando, de esta manera, la certeza de que el cambio de jurisprudencia sólo debe producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que lo justifiquen, debiendo hacerse con prudencia y equilibrio y en forma razonada, para no producir inseguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional ha tenido siempre presente en sus decisiones los principios y valores ordenadores de toda la preceptiva constitucional, que se contienen en el Capítulo I "Bases de la Institucionalidad". Es así como ya en sus primeras sentencias, precisa que: "El artículo 1° de la Carta Fundamental es de un profundo y rico contenido doctrinario que refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de

declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional" (Rol 19) y luego señala que el artículo 1° de la Carta Fundamental establece uno de los pilares de nuestro ordenamiento constitucional estructurado sobre la base de ciertos valores esenciales entre los cuales se destacan el que los derechos de las personas son anteriores y superiores al Estado y por ello se encuentra incluido dentro del Capítulo I que denomina "Bases de la Institucionalidad" (Rol 198).

Además, ha estimado que una adecuada interpretación de la Constitución debe hacerse siempre partiendo de la consideración de que ésta es un sistema integrado, un todo armónico, razonable y lógico, en que cada precepto, sin aislarlo, adquiere valor y sentido en función del conjunto de las disposiciones que lo integran.

En efecto, desde antiguo el Tribunal ha señalado que debe rechazarse toda interpretación de la Carta Fundamental que conduzca a anular o privar de eficacia a algún precepto de ella (Rol 43). En este mismo sentido, ha declarado en forma perentoria, que "deben excluirse de la interpretación constitucional las posiciones que lleven a dejar sin aplicación razonable, determinados preceptos de la Carta Fundamental. La Constitución, ha dicho, es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía" (Rol 46).

Un joven profesor de Derecho Constitucional y autor de la obra la "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional" que abarca hasta mediados del año 1994, don Patricio Zapata Larrain, ha escrito que "Es tal la importancia del actual Tribunal Constitucional que bien puede afirmarse que el estudio de su jurisprudencia es indispensable para entender cabalmente la Constitución "real" de 1980".

Los reconocidos profesores de Derecho, Raúl Bertelsen, Eduardo Soto Kloss y José Luis Cea Egaña, por coincidencia los tres abogados integrantes del Tribunal Constitucional, hacen constantemente valiosos comentarios de las sentencias que dicta esta magistratura. Los dos primeros, en el periódico jurídico "Informe Constitucional", hacen consideraciones muy acertadas, a veces no exentas de crítica, de la labor que desarrolla el intérprete supremo de la Constitución y guardián del principio de la supremacía constitucional, que deben

respetar los órganos colegisladores. El profesor Cea Egaña, en su reciente obra "Síntesis crítica de la Constitución" y en otros de sus múltiples trabajos constitucionales, emite elogiosas y encomiásticas opiniones acerca del contenido de sus fallos.

Los profesores señora Luz Bulnes y don Mario Verdugo, antes de que fueran Ministros del Tribunal, consignan en sus estudios variados e importantes conceptos respecto de la actuación de este órgano jurisdiccional.

Especial mención merece el extraordinario y trascendente aporte al país del talentoso y sabio jurista y actual Ministro señor Eugenio Valenzuela Somarriva, elegido, precisamente, por el Senado para desempeñarse en el Tribunal a contar del 11 de marzo de 1997. Es necesario recordar que el Ministro señor Valenzuela, había integrado el Tribunal Constitucional en el período de 1981 a 1989, y que, de su autoría y pluma, corresponden las sentencias de los proyectos de leyes orgánicas constitucionales llamadas de carácter político y que, como se dijo, dieron paso a que el cambio de un gobierno autoritario a otro plenamente democrático se desarrollara en perfecto orden, transparencia y credibilidad, cumpliéndose cabalmente con el itinerario diseñado por la Constitución Política de 1980.

El señor Valenzuela deja testimonio de la inmensa obra realizada por el Tribunal Constitucional en ese período, en su libro sobre "Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1981 - 1989", y que es necesario conocer para comprender en plenitud la jurisprudencia posterior del Tribunal, a partir del 11 de marzo de 1990, ya que esta última se remite en forma reiterada a la que sentara el Tribunal de 1980, en su primer período de existencia.

El trabajo que se me ha pedido efectuar es de carácter puramente descriptivo. Consiste en exponer la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir del año 1990, fecha de la reinstalación del Congreso Nacional, señalando las principales justificaciones que lo han llevado a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos contenidos en los proyectos de ley aprobados o en trámite en el Congreso, por infringir o apartarse de las disposiciones de la Carta Fundamental, así como de los requerimientos formulados por los parlamentarios en que han pedido la intervención del Tribunal sobre cuestiones de

constitucionalidad planteadas durante la tramitación de los proyectos de ley, y de los reclamos de los congresales que han demandado la sujeción a la Carta Fundamental de los actos del Poder Ejecutivo al ejercer la potestad reglamentaria que constitucionalmente le corresponde.

A partir del 11 de marzo de 1990, fecha de la reinstalación del Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional estaba integrado por los Ministros designados por la Corte Suprema, señores Luis Maldonado Boggiano, que lo presidía, Marcos Aburto Ochoa y Hernán Cereceda Bravo; por el Ministro don Eduardo Urzúa Merino, designado por S.E. el Presidente de la República; por los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate y Ricardo García Rodríguez, designados por el Consejo de Seguridad Nacional, y por el Ministro señor Manuel Jiménez Bulnes, que había sido designado por la Junta de Gobierno.

A la fecha de hoy, el Tribunal Constitucional está integrado por los Ministros designados por la Corte Suprema, señores Osvaldo Faúndez Vallejos, que lo preside, Servando Jordán López y Hernán Álvarez García; por el Ministro elegido por el Senado señor Eugenio Valenzuela Somarriva; por el Ministro designado por S.E. el Presidente de la República, señor Juan Colombo Campbell y por los Ministros designados por el Consejo de Seguridad Nacional señora Luz Bulnes Aldunate y señor Mario Verdugo Marinkovic.

En el intertanto, se desempeñó también como Ministro del Tribunal Constitucional, el señor Eugenio Velasco Letelier, designado por S.E. el Presidente de la República.

ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTICULO 82, N° 1°

Establece que es atribución del Tribunal Constitucional ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha ejercido esta atribución, desde 1990 hasta la fecha, en 129 oportunidades, 75 de las cuales corresponden al control de la constitucionalidad de las leyes sobre organización y atribuciones de los tribunales de justicia, a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental. Le siguen en orden decreciente las contempladas en los artículos 38 (Bases de la Administración); 87 y 88 (Contraloría General de la República); 97 (Banco Central); 18 (Sistema Electoral Público), las relacionadas con las administración comunal del país, etc.

El Tribunal Constitucional, en 36 oportunidades, ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos sometidos a su control, ya sea por infringir concretamente la Carta Fundamental o por incurrir en vicios de forma, especialmente, por no haberse aprobado las normas pertinentes con los quórums especiales del artículo 63, y por no haberse oído a la Corte Suprema en el caso del artículo 74 de la Constitución. También, en diversas ocasiones, ha declarado la constitucionalidad de las normas sometidas a su control haciendo constar las prevenciones o entendidos en virtud de los cuales les presta su conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta Fundamental.

Es de ordinaria frecuencia que dentro de un mismo proyecto de ley puedan coexistir preceptos que tienen naturaleza de carácter orgánico constitucional junto con otros que constituyen simplemente leyes comunes. Es, pues, necesario, ha dicho el Tribunal Constitucional, analizar precepto por precepto para desentrañar su verdadera condición

7

jurídica (Rol N° 134), correspondiéndole a esa Magistratura pronunciarse únicamente sobre la constitucionalidad de las normas que son propias de ley orgánica constitucional y respecto a las normas comunes sólo consignará en su fallo su falta de competencia para conocer de ellas.

La pregunta que surge es, entonces, ¿cuál es el órgano que califica en definitiva el rango de un determinado precepto legal: es el Poder Legislativo o el Tribunal Constitucional? Y si es este último ¿puede extender su control de constitucionalidad a otros artículos que no hayan sido calificados como orgánicos constitucionales por el Poder Legislativo?

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha precisado que no le corresponde a él actuar de oficio para ejercer el control de constitucionalidad sobre normas de un proyecto de ley que no le han sido sometidas a su examen, de modo que la calificación formulada a este respecto por el Poder Legislativo no ha sido impugnada o desconocida por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, en sentencia del Tribunal, Rol N° 88, se consigna una prevención de los Ministros señores Ricardo García y Hernán Cereceda en la cual sostienen que “no procede que el Tribunal Constitucional se restrinja en el control que la Constitución Política le encarga ejercer, por el hecho de que el Poder Legislativo le indique que lo consulta sólo respecto a ciertas y determinadas disposiciones del proyecto que le envía”. Y agregan que “elevado un proyecto a conocimiento del Tribunal Constitucional es, consiguientemente, el propio Tribunal el que está llamado a calificar si sus normas corresponden o no, en todo o en parte, a una ley orgánica constitucional, para así ejercer el control que la Constitución Política le encomienda”. De no admitirse esta conclusión, advierten, que “estaría siendo factible que el Tribunal Constitucional... no cumpliera con la responsabilidad que la Constitución le entrega”.

Los Ministros señores García y Cereceda insistirán en su tesis en un total de 14 votos de prevención conjunta. Una vez que el señor Cereceda cesó en su cargo de Ministro, el señor García, en forma individual, formuló otras 14 prevenciones en igual sentido. Es decir,

el ex Ministro señor García, mientras desempeñó su alto cargo, denunció en 28 oportunidades que el Congreso Nacional infringía la Constitución al no someter al control del Tribunal Constitucional disposiciones que tenían, a su juicio, indudablemente, el carácter de leyes orgánicas constitucionales y cuya confrontación con la Carta Fundamental debía hacerse obligatoriamente por el Tribunal, en conformidad al artículo 82, Nº 1º, de la propia Constitución.

Si bien, frente a la pregunta de quién define el rango orgánico constitucional de una determinada materia, se ha dicho que esto no lo hace ni el Congreso Nacional ni el Tribunal Constitucional, sino la propia Constitución, lo que sí corresponde efectuar al legislador es la regulación de tales materias y es lógico que en el proceso de formación de la ley puedan producirse discrepancias en torno a la calificación e interpretación de una norma jurídica determinada, existiendo para dirimir tal conflicto un órgano jurisdiccional como lo es el Tribunal Constitucional, a través de sus atribuciones consignadas en los Nºs. 1 y 2 del artículo 82 de la Carta Fundamental.

En el caso del Nº 1 del artículo 82, el Tribunal ejercerá el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales aprobadas por el Congreso, pudiendo, como lo ha hecho, declarar su conformidad o disconformidad con la Constitución, o bien manifestar que no ejerce dicho control porque las normas sometidas a su estudio no tienen tal carácter sino que son propias de una ley común u ordinaria, con lo cual indudablemente está efectuando una calificación de la norma jurídica que se le ha elevado en consulta. Pero, a la inversa, en muy pocas ocasiones y en votaciones muy divididas, como se verá, el Tribunal ha declarado que una norma que ha sido aprobada por el Congreso con carácter de ley común, debe considerarse como de naturaleza orgánica constitucional.

En el caso del Nº 2 del artículo 82, el Tribunal tiene competencia para pronunciarse sobre las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de las leyes y nada impide que se pueda recurrir a él para que resuelva el carácter que la mayoría de una de las Cámaras o el propio Presidente de la República pueda haberle dado, equivocadamente

o no, a un precepto de ley en cuanto a su naturaleza de orgánica constitucional, quórum calificado o ley común, como así ocurrió en el Rol Nº 160, de 30 de noviembre de 1992.

El Tribunal, en sentencia de 22 de noviembre de 1993, (Rol 176), recaída en el proyecto que modifica la ley Nº 18.168, General de Telecomunicaciones, observará que un artículo sometido parcialmente a su control incluye otros incisos que contienen materias de ley orgánica constitucional y que no le fueron debidamente consultados.

Así, dijo que no obstante que la Cámara de origen le sometió a control como materia propia de ley orgánica constitucional conforme al artículo 82, Nº 1, de la Constitución, determinados incisos de un artículo del proyecto de ley en análisis, el Tribunal estima que los incisos que se han sometido a su control constituyen un solo todo orgánico y sistemático con los restantes que no le fueron sometidos en consulta, y que con un análisis parcializado de su contenido no puede desarrollar en su integridad y cabalmente su labor fundamental destinada a la preservación del principio de la supremacía constitucional que le corresponde velar.

El Tribunal Constitucional cumple su función de control de constitucionalidad, agregó, confrontando la disposición orgánica constitucional consultada con la correspondiente norma de la Constitución que le daría tal carácter, pero el Tribunal no puede verse restringido en el ejercicio de su labor al consultársele solamente incisos de un artículo, en especial si éste constituye una disposición nueva que se crea, pues tal como se ha señalado, los incisos o partes de un artículo forman un solo todo que es jurídicamente difícil de separar y permiten al sentenciador constitucional comprender su exacto contenido y alcance.

Que este Tribunal, al controlar otros incisos del mismo artículo consultado no está actuando de oficio, sino que está cumpliendo su función fundamental de velar como órgano preventivo por la supremacía y aplicación integral de las normas de la Constitución, para lo cual la propia Carta, en su inciso segundo de su artículo 83, lo faculta y encarga, al prescribir que "las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate", labor que

puede y debe realizar sin restricciones dentro del ejercicio de sus atribuciones y funciones taxativas que le señala el artículo 82 de la Carta Fundamental.

Esta decisión fue acordada en empate de votos, contando dicha declaración con el voto conforme del Presidente subrogante del Tribunal Ministro señor Jiménez y los votos de los Ministros señores García y Colombo, y con el voto en contra de los Ministros señora Bulnes y señores Faúndez y Jordán. Los disidentes fueron de opinión de no emitir pronunciamiento alguno en relación con aquellas disposiciones por las que no se ha requerido por la Cámara de origen del proyecto la intervención de este Tribunal. Para evitar que se produzcan situaciones análogas a las que motivan su disidencia, estuvieron por hacer presente a ambas ramas del Congreso, la inconveniencia de solicitar ejercer dicho control respecto de incisos o partes de un precepto y no del artículo respectivo en su integridad, puesto que es el contenido total de éste el que permite fijar su real sentido y alcance, y consecuentemente, ejercer a cabalidad y razonablemente el control constitucional correspondiente.

La doctrina sustentada por el Tribunal, para conocer la constitucionalidad de incisos orgánico constitucionales no consultados dentro de un artículo que contenía igualmente incisos de tal carácter, por los cuales sí fue requerido, se reitera en diversas sentencias posteriores del Tribunal Constitucional. (Roles 180 y 184).

Esta decisión del Tribunal fue objeto de críticas por parte del entonces Presidente de la Cámara de Diputados y por algunos parlamentarios en la sesión de 24 de marzo de 1994, celebrada por esa Corporación en que se demostraron en contra de la nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, el ex diputado y catedrático de Derecho Constitucional, don Teodoro Ribera, enfrentó tales críticas exponiendo que no se trata de una decisión arbitraria del Tribunal Constitucional sino de una interpretación, en el sentido de si la norma que dicta el Congreso calza o no dentro del ámbito de aquella que la Constitución señala como de leyes orgánicas constitucionales, puesto que este problema es interpretativo y al Tribunal

Constitucional le compete determinar, formalmente, qué normas de las que dicta el Congreso deben tener o no determinado rango legal.

El Tribunal ha sostenido, también, que no obstante que una disposición aprobada por el Congreso no venga consultada por la Cámara de origen, le corresponde emitir pronunciamiento a su respecto, si con ella se modifica una norma que fue objeto de su pronunciamiento en sentencia anterior, oportunidad en que la declaró como propia de ley orgánica constitucional. (Sentencia de 1 de febrero de 1995, considerando 17°. Rol N° 205 y sentencia de 27 de mayo de 1999, considerando 12. Rol N° 287).

Asimismo, ha sentenciado que no puede dejar de pronunciarse sobre una norma que tiene una estrecha relación con otra que sí ha sido sometida a su control, al otorgarle a los jueces de Policía Local una atribución similar, teniendo, de igual manera, idéntico carácter orgánico constitucional.

Los Ministros señores Aburto, Faúndez y Jordán estuvieron por no emitir pronunciamiento sobre dicha norma por no haber sido sometida al control del Tribunal por la Cámara de origen (Rol N° 236).

Esta misma jurisprudencia fue aplicada en la causa rol N° 240.

Esta vez la decisión se adoptó en empate de votos, contando la que sostiene que al Tribunal le corresponde pronunciarse, con el voto favorable de su Presidente señor Jiménez y los Ministros señores García y Colombo. Votaron porque el Tribunal no entrara a pronunciarse sobre dichos preceptos la Ministra señora Bulnes y los Ministros señores Faúndez y Jordán.

Al ejercer el control de constitucionalidad del proyecto que dispone la restitución de bienes confiscados a los partidos políticos (Rol 273, de 10 de junio de 1998), los Ministros señores Valenzuela y Jordán suscribieron una disidencia en orden a que el Tribunal debía pronunciarse tanto sobre los artículos sometidos a su control por oficio de la Cámara de Diputados cuanto sobre aquellos no sujetos a dicho control, por ser todos normas propias de la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos, debiendo el Tribunal ejercer el

control obligatorio previsto en el artículo 82, N° 1, de la Constitución Política de la República, sobre todos ellos.

Sostuvieron que los artículos no sometidos a control de constitucionalidad en el oficio de la Cámara de origen configuran con el resto de la preceptiva del proyecto sujeta a ese control, un todo armónico e indivisible de tal naturaleza que no es posible separarlos, pues los artículos sujetos a revisión por este Tribunal, sin tomar en consideración aquellos otros excluidos del control, perderían eficacia al extremo de no conseguirse la finalidad misma perseguida por el legislador. Esta indivisibilidad normativa que denota una unidad del acto legislativo, que impide la separación de los diversos preceptos del proyecto, lleva a los disidentes, inevitablemente, a concluir, en conformidad a la Constitución, que todas las normas en estudio, sin exclusiones, tienen el carácter de orgánicas constitucionales, habida consideración de la racionalidad que preside el proceso formativo de la ley y del objetivo perseguido por ésta.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional, a juicio de los disidentes, debió ejercer el control de constitucionalidad previsto en el artículo 82, N° 1, de la Carta Fundamental, sobre todos los preceptos del proyecto, no siendo óbice para ello la circunstancia que la Cámara de Diputados no los haya indicado entre los preceptos sobre los cuales el Tribunal debe ejercer el control de constitucionalidad.

Que la doctrina que deriva de la disidencia no debe tenerse como modificatoria de la tesis general sostenida por el Tribunal hasta ahora, en el sentido de que éste no puede proceder de oficio a ejercer el control obligatorio de constitucionalidad, sino como una complementación de ella, ya que tal posición no es absoluta y su aplicación está subordinada a las circunstancias especiales que concurren en cada proyecto, como por lo demás este Tribunal ha tenido ocasión de resolverlo en las sentencias Roles N°s. 197, 240 y 251.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, confirmando su jurisprudencia de no actuar de oficio, acordó representar al Congreso Nacional que diversas disposiciones del proyecto sobre Ley Eléctrica sometido a su control y que no le fueron consultadas, tienen ostensiblemente el carácter de normas propias de ley orgánica constitucional, por lo cual la

Cámara de origen debió someterlas al conocimiento de este Tribunal, como lo exige el artículo 82, N° 1º, de la Constitución Política de la República. (Rol 287).

Para concluir este capítulo es interesante transcribir la reciente jurisprudencia del Tribunal -que constituye reiteración de otras anteriores- acerca de las materias que debe contener una ley orgánica constitucional, a raíz del control de constitucionalidad efectuado a propósito del proyecto que establece el Ministerio Público (Rol 293).

Al efecto expresó que en relación con las leyes orgánicas constitucionales debe tenerse especialmente presente: 1) que no sólo las materias que la Constitución ha confiado específica y directamente a una ley de esta naturaleza jurídica deben figurar en ella, sino también las que constituyen el complemento indispensable de las mismas, pues, si se omitieran, no se lograría el objetivo del Constituyente al incorporar esta clase de leyes en nuestro sistema positivo, cual es desarrollar normas constitucionales sobre materias de la misma naturaleza en cuerpos legales autónomos, armoniosos y sistemáticos, y 2) que a las normas de interpretación empleadas debe recurrirse con prudencia, porque en manera alguna deben llevarnos a extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales más allá de lo necesario y permitido por la Constitución, ya que el hacerlo privaría a nuestro sistema legal de una equilibrada y conveniente flexibilidad, dado el alto quórum que exige esta clase de leyes para su aprobación, modificación o derogación.

ARTICULO 82, N° 2

Establece la atribución del Tribunal Constitucional de resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.

El Tribunal Constitucional ha ejercido esta atribución, durante el período que abarca esta cuenta, en 27 oportunidades. Ha acogido 10 requerimientos, rechazado 8, acogido en parte y rechazado en parte, 5 requerimientos, y ha declarado 4 inadmisibles.

Ya en 1984, (Rol N° 23) el Tribunal definió los requisitos que debe reunir un requerimiento interpuesto de acuerdo al artículo 82, N° 2, de la Constitución, para que éste sea acogido a tramitación. En efecto, expresó que las condiciones esenciales que deben concurrir copulativamente para que el Tribunal pueda ejercer la atribución que se le confiere, son las siguientes:

- a) Que se suscite una cuestión de constitucionalidad, esto es, un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o en el seno mismo del segundo;
- b) Que la desigual interpretación de las normas constitucionales, se produzcan en relación a un proyecto de ley o a una o más disposiciones;
- c) Que la discrepancia que se suscite sobre la preceptiva constitucional en relación a las normas de un proyecto de ley sea precisa y concreta. Esta condición delimita la competencia del Tribunal para resolver el asunto sometido a su consideración y adquiere especial relevancia, si se recuerda que la acción sólo puede ser deducida por titulares nominativamente señalados por la Carta Fundamental y que el Tribunal no puede actuar de oficio, debiendo ajustar su resolución estrictamente al "objeto pedido" en el requerimiento, y

d) Que la cuestión de constitucionalidad se suscite durante la tramitación del proyecto de ley.

De esta manera, el Tribunal desprende la necesidad de que el requerimiento señale "con rigor en qué consiste la cuestión de constitucionalidad suscitada, precisando la desarmonía que se teme o sustenta entre un determinado texto de un proyecto de ley y una o más normas concretas de la Carta Fundamental".

El 27 de abril de 1992 (Rol N° 147) el Tribunal, aplicando esta jurisprudencia, declaró inadmisibles un requerimiento interpuesto por diputados en que se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de un precepto que interpretaba una norma relativa a la asignación judicial de los funcionarios de este Poder.

El Tribunal reiteró que para que exista una cuestión de constitucionalidad debe de haberse producido una discrepancia sobre la preceptiva constitucional y el texto legal impugnado en los órganos colegisladores, expresando que tal discrepancia puede surgir entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo o en el seno de este último.

Estimó el Tribunal que de los antecedentes acompañados por los requirentes, especialmente de los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados en que consta la discusión del proyecto impugnado, no se constata la existencia de una cuestión de constitucionalidad, mas aún si se tiene en consideración que los requirentes no hicieron presente en la discusión de la iniciativa las objeciones constitucionales correspondientes.

Con fecha 10 de febrero de 1995 (Rol N° 207), el Tribunal fue explícito al sostener que debe tenerse presente que, para que pueda surgir una cuestión de constitucionalidad que fundamente un posterior requerimiento al Tribunal Constitucional, se hace indispensable que tal cuestión sea haya suscitado "durante la tramitación" de un proyecto de ley, como lo exige claramente el N° 2 del artículo 82 de la Constitución Política. Será necesario, de esta manera, que, cuando un requerimiento provenga de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros, haya quedado de manifiesto en las deliberaciones, sesiones y actas respectivas, que ha surgido, que se ha suscitado, una cuestión por la que se pone en duda la constitucionalidad de una norma o disposición de un proyecto de ley. Si tal hecho no se ha

producido, habrá la certeza de que cuestión de constitucionalidad no se ha presentado y que, consiguientemente, no habrá base alguna para que exista un requerimiento al Tribunal Constitucional. No es de esta manera, un evento sorpresivo el que un requerimiento sea formulado, ya que necesariamente, debe contar con un antecedente preciso de cuestión de constitucionalidad, puesto públicamente de manifiesto.

Con fecha 30 de mayo de 1995, (Rol N° 215) el Tribunal volvió a declarar inadmisibles los requerimientos de diputados en que se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de determinadas normas que modificaban la Ley de Rentas Municipales y la de Impuesto Territorial, fundado también en mérito a que de los antecedentes reunidos no se había acreditado que se suscitó cuestión de constitucionalidad durante la tramitación del proyecto en que incide el requerimiento.

Con fecha 30 de octubre de 1995 (Rol 226), el Tribunal, al conocer un requerimiento de diputados en que se solicitaba la inconstitucionalidad de determinados artículos del proyecto de ley sobre "Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo", se refirió a la cuestión previa formulada por la Cámara de Diputados en su escrito de observaciones en que sostenía la inexistencia de un conflicto de constitucionalidad.

El Tribunal estimó que, en mérito de los antecedentes que dan cuenta las actas de las sesiones acompañadas por los requirentes, se ha formulado en la forma debida la cuestión de constitucionalidad, presupuesto del requerimiento, existiendo respecto de las normas impugnadas un conflicto de constitucionalidad propiamente tal, que deberá ser resuelto por esta jurisdicción, como lo ordena el artículo 73, inciso segundo, de la Constitución Política y el artículo 3° de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, y que de no hacerlo incurriría en una grave omisión en el cumplimiento de su deber.

Con fecha 15 de diciembre de 1995, (Rol 228), el Tribunal falló un requerimiento interpuesto por senadores para que se declarara la inconstitucionalidad de algunos preceptos del proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695.

Esta vez fue el Presidente de la República, quien en su respuesta al requerimiento, hizo ver que lo estimaba inadmisibles, por cuanto la impugnación se dirige contra

determinados artículos del proyecto que fueron aprobados en segundo trámite en el Senado, modificaciones que fueron rechazadas luego en el tercer trámite por la Cámara de Diputados, procediéndose a la formación de una comisión mixta al respecto. De esta forma, agregó, en el estado actual de tramitación no existe el texto que se impugna. Y como la comisión mixta está facultada para establecer un texto consensuado, puede darse el caso que proponga a ambas Cámaras un texto totalmente distinto al que aprobó la Cámara de Diputados o el Senado.

En su sentencia el Tribunal expresa que fue constitucional y legalmente requerido para pronunciarse sobre el requerimiento deducido y por considerarlo así, lo declaró admisible, abrió proceso y lo sometió a tramitación. Por lo tanto, a partir de la resolución que aceptó el ejercicio de la acción de los requirentes, radicó el conocimiento de la causa, adquiriendo competencia específica para resolver las materias de inconstitucionalidad planteadas.

Agregó que eventuales modificaciones al texto de las normas requeridas constituirían causas sobrevinientes en relación a las materias sometidas a su decisión, lo que no podría alterar la competencia del Tribunal y menos la radicación de la causa que se produjo cuando éste lo declaró admisible y lo sometió a proceso constitucional.

El Tribunal tuvo presente que es elemento fundante de la acción constitucional que se hace efectiva a través del requerimiento, la existencia de una cuestión de constitucionalidad que constituye su presupuesto de admisibilidad. En la especie, la cuestión fue planteada oportunamente por los senadores que formularon la petición de inconstitucionalidad, tal como consta de los antecedentes acompañados a los autos.

Que en mérito de las consideraciones precedentes este Tribunal debe resolver el requerimiento sometido a su decisión cualquiera que sea el estado del trámite legislativo en que se encuentra el proyecto y, para resolver, deberá tomar en consideración el texto requerido que fijó su competencia específica determinando el mérito del proceso, que le permite examinar todo el proyecto que fue objeto del requerimiento, dentro de los límites de

las peticiones que en éste se hacen. Ello para dar cumplimiento efectivo a su deber como juez constitucional.

Con fecha 26 de septiembre de 1997 (Rol 259), el Tribunal dictó sentencia respecto de un requerimiento interpuesto por el Senado como Corporación, en que solicitó se declare la inconstitucionalidad de un título completo del proyecto que modifica la Ley General de Bancos.

En su escrito de observaciones el Presidente de la República hace determinados alcances a la resolución de este Tribunal que acogió a tramitación el requerimiento.

En su fallo, el Tribunal se hace cargo de esos alcances y sostiene que en el presente caso efectivamente se ha producido una cuestión de constitucionalidad y que el requerimiento cumple con las exigencias legales para ser debidamente resuelto, ya que señala en forma precisa los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya, como asimismo, los vicios de inconstitucionalidad de que, a juicio de sus autores, adolece el proyecto objetado.

Que por otra parte, las observaciones formuladas en orden a que el Senado carecería de legitimación activa para promover este requerimiento, porque en este caso sólo podría obrar como Corporación en el evento de una disputa con la Cámara de Diputados, lo que en la especie no habría ocurrido, deben ser desestimadas, en atención a que ellas no se avienen ni con la letra del artículo 82 de la Carta Fundamental ni con su espíritu. En efecto, el inciso cuarto del mencionado precepto en parte alguna restringe la atribución del Senado para obrar legítimamente sólo cuando se ha producido una divergencia entre dicha Corporación y la Cámara de Diputados; por el contrario, tal precepto se limita a señalar que ambas Cámaras Legislativas pueden requerir en el caso del N° 2 del mismo artículo. Además, tal interpretación restrictiva no se concilia con el espíritu de la Carta Fundamental, cual es permitir que los órganos legitimados puedan recurrir en forma expedita a la Justicia Constitucional a fin de que ésta vele por el principio de "supremacía constitucional".

Que, en otro orden, la circunstancia que el Senado haya aprobado el proyecto de ley en estudio propuesto por la Comisión Mixta y luego haya recurrido al Tribunal

Constitucional para impugnar su constitucionalidad, no lo inhabilita para plantear tal requerimiento, ya que la aprobación del Senado no tiene la virtud de convalidar un vicio de inconstitucionalidad que pudiere afectar al proyecto aprobado. Sostener lo contrario, significa que un acuerdo de una Cámara Legislativa prevalece sobre la preceptiva constitucional, lo cual resulta definitivamente inadmisibles. Lo anterior, es aún más claro, habida consideración de que el Senado, conjuntamente con aprobar el proyecto de ley, acordó recurrir a este Tribunal a fin de que se pronunciara sobre la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

El Tribunal reitera una vez más que las normas de la Constitución deben interpretarse de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, y ninguna interpretación de la Carta Fundamental puede conducir a dejar sin aplicación un determinado precepto de ella. En consecuencia, para dar debido cumplimiento a tales normas elementales de hermenéutica jurídica, los artículos 67 y 68 de la Constitución, complementados por el artículo 31 de la ley N° 18.918, en cuanto obligan a las Cámaras Legislativas a pronunciarse sobre la totalidad del proyecto propuesto por la Comisión Mixta, deben entenderse sin perjuicio de la facultad de los titulares legitimados en el artículo 82, inciso cuarto, de la Constitución, para promover una cuestión de constitucionalidad, conforme al N° 2 de dicho precepto, aún en relación a aquellos artículos del proyecto respecto de los cuales hubieren tenido que consentir, por la aplicación de las rígidas normas a que deben someterse en la aprobación o rechazo de las proposiciones de la comisión mixta respectiva.

Los Ministros señora Bulnes y señor Verdugo previenen que si bien concurren a la resolución que admite a tramitación el requerimiento, lo hacen en el entendido que ello no constituye un precedente, por cuanto, para una mayor claridad y transparencia de lo que debe entenderse por "cuestión de constitucionalidad", resulta contradictorio que una Corporación que formula un requerimiento ante este Tribunal proceda a dar su aprobación a la misma normativa cuestionada.

Con fecha 17 de diciembre de 1997 (Rol 269) el Tribunal declaró inadmisibles el requerimiento formulado por la cuarta parte de los senadores en ejercicio en que se

solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de una norma del proyecto de reforma constitucional sobre el Poder Judicial.

La declaración de inadmisibilidad se fundó en la circunstancia que tres senadores votaron favorablemente en la Corporación el proyecto de que se trata, lo que los inhabilita para requerir posteriormente su inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, puesto que éste ha sentado la doctrina de que para que exista "cuestión de constitucionalidad debe haberse producido, al menos, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional y el texto legal impugnado en los órganos colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo o en el seno mismo de este último" (Roles Nº 23 y 147).

Luego, quienes deducen un requerimiento de inconstitucionalidad, deben de haber mantenido durante la tramitación del proyecto una conducta coherente con el reproche que formulan, por lo cual tres de los doce senadores que recurren carecen de titularidad activa para ello, por lo que no se cumple con la exigencia de estar suscrito por el mínimo de senadores que exige la Constitución.

Esta resolución contó con el voto en contra del Ministro señor Valenzuela y el abogado integrante don Eduardo Soto Kloss, quienes estimaron que la circunstancia que algunos senadores requirentes hayan concurrido con su voto a aprobar el Nº 7 del artículo único del proyecto de reforma constitucional que ahora impugnan, por adolecer de vicios de inconstitucionalidad, no los inhabilita para promover este requerimiento, ya que una interpretación restrictiva de la norma del artículo 82, Nº 2, de la Constitución no se concilia con el espíritu de la Carta Fundamental, cual es permitir que los órganos legitimados puedan recurrir en forma expedita a esta Magistratura, a fin de que ella vele por el principio de "supremacía constitucional".

Con fecha 20 de octubre de 1998 (Rol 280), el Tribunal falla un requerimiento de diputados en que se solicita la inconstitucionalidad del proyecto que rebaja la tasa de los aranceles a las importaciones y aumenta la tributación a que están afectos el tabaco y los combustibles.

Un primer grupo de infracciones a la Constitución estaba dirigido, de acuerdo al requerimiento, a impugnar el texto de la exposición de motivos del mensaje con que el Presidente de la República acompañó el respectivo proyecto de ley al Congreso y no a los preceptos específicos contenidos en éste.

La sentencia señala que la exposición de motivos del mensaje no tiene valor normativo y sólo es un elemento que sirve para precisar los propósitos del proyecto y las ideas matrices en que el Ejecutivo lo sustenta, por lo cual resulta improcedente, ya que las atribuciones del Tribunal están dirigidas a dirimir la desigual interpretación de las normas constitucionales que se produzcan en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones, pero no de lo que se diga o pueda expresarse en la exposición de motivos del mensaje el que, a lo sumo, podría servir para determinar el alcance de una norma del proyecto.

En esta misma sentencia, el Tribunal declaró, a raíz de un escrito presentado por el abogado y mandatario de los requirentes, en que pretendió subsanar los defectos de la presentación sometida al Tribunal, de que sólo los requirentes son los titulares de la acción procesal para activar la jurisdicción del Tribunal y que de acuerdo a la ley orgánica que lo rige, se deberá designar en el respectivo requerimiento a uno de los parlamentarios firmantes como representante de los requirentes en la tramitación de su reclamo.

De modo que, a juicio del Tribunal, el abogado patrocinante y mandatario carece de titularidad para modificar los términos del requerimiento planteado en lo que se refiere a su objeto y causa.

ARTICULO 82, N° 3

Dispone que es atribución del Tribunal Constitucional resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley.

Con fecha 18 de marzo de 1996, (Rol 231) el Tribunal se pronunció acerca de un requerimiento sobre inconstitucionalidad del decreto con fuerza de ley N° 192, de 5 de enero de 1996, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Al acoger el requerimiento y declarar inconstitucional el DFL materia de la sentencia, el Tribunal expresó que no es dable que exista una delegación de facultades del Congreso Nacional al Presidente de la República, para dictar disposiciones que entren a regir "materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado". Asimismo, resulta de las mismas disposiciones de la Carta Fundamental que es exigencia constitucional que para "establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ellas, tanto del sector público como del sector privado" se dicte una ley por exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

Este es el único caso en que se ha requerido al Tribunal Constitucional en virtud de esta atribución.

ARTICULO 82, N° 5

Establece la atribución del Tribunal Constitucional para resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional.

El Tribunal ha sido requerido en 11 oportunidades para que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de decretos dictados por el Presidente de la República. Ha acogido 5 y rechazado 6 requerimientos.

Con fecha 27 de diciembre de 1990, Rol N° 116, el Tribunal dicta sentencia respecto de un requerimiento presentado por diputados de oposición que sostenían la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 140, de 1990, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y que establecía un sistema de postulación y asignación de los subsidios para viviendas progresivas.

La sentencia aludida tiene importancia jurisprudencial por cuanto el Ejecutivo al plantear sus observaciones, afirmó que el Tribunal Constitucional carecía de atribuciones para conocer de los reclamos interpuestos en contra de los decretos del Presidente de la República, por cuanto la presunción de legalidad que generaría el hecho de la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República conforme a los artículos 87 y 88 de la Constitución Política, sin haber representado la inconstitucionalidad del decreto impugnado, haría que éste cobrara plena validez jurídica.

Además, se afirma que en el caso del N° 5 del artículo 82, que reconoce la atribución del Tribunal para fallar los reclamos que se produzcan cuando el Presidente de la República "dicte un decreto inconstitucional", se estaría refiriendo exclusivamente a la

facultad de resolver sobre presuntos vicios de forma que pudieran afectar al decreto respectivo.

El Tribunal, sin embargo, consideró que la atribución del artículo 82, N° 5, lo facultaba para pronunciarse sin limitaciones sobre los reclamos que se le formulen por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, cuando el Presidente de la República dicte un decreto inconstitucional que la Contraloría General de la República ha cursado sin representar su inconstitucionalidad.

Que el cumplimiento de la función de control de la legalidad de los actos de la Administración que los artículos 87 y 88 de la Constitución Política le encargan a la Contraloría General de la República, implica, a juicio del Tribunal, tal como lo reconoce la doctrina, una simple presunción de legalidad y constitucionalidad, y como tal no es definitiva ya que puede ser revisada por otras instancias legales como lo son el propio Tribunal Constitucional y los tribunales de justicia.

Que esta atribución de conocer los reclamos que otorga la Carta Fundamental al Tribunal Constitucional en el caso que el Presidente de la República dicte un decreto inconstitucional, no puede quedar subordinada a que la Contraloría General de la República curse sin observaciones un decreto supremo, pues del contexto armónico de las disposiciones del artículo 82 de la Constitución Política se desprende en forma inequívoca que el Tribunal Constitucional tiene supremacía constitucional sobre esta materia.

Que de aceptarse la tesis de suficiencia de constitucionalidad de los decretos que la Contraloría haya tomado razón para no poder ser impugnados a posteriori, implicaría además un desconocimiento y una limitación a las facultades que el inciso undécimo del artículo 82 de la Constitución Política de la República reconoce a cualquiera de las Cámaras o a una cuarta parte de sus miembros en ejercicio para que dentro del plazo de 30 días siguientes a la publicación o notificación de un decreto que se objete, puedan recurrir al Tribunal Constitucional reclamando para que se declare su inconstitucionalidad.

El Tribunal invoca también como antecedente que confirma su atribución para conocer y fallar sobre la constitucionalidad de los decretos del Presidente de la República

que sean estimados inconstitucionales por las mayorías y órganos que la Constitución establece, la historia del precepto constitucional respectivo, ya que se estimó indispensable que el Tribunal debía velar, también, por la supremacía normativa de la Constitución sobre los actos propios del Poder Ejecutivo.

ARTICULO 82, N° 11

Establece la atribución del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.

Por sentencia de 19 de enero de 1993, (Rol 165), el Tribunal resolvió un requerimiento interpuesto por quince señores diputados, en que se solicitaba la inhabilitación de determinados senadores para conocer y pronunciarse en el Senado como Jurado en una acusación constitucional, ya que les afectarían causales de implicancia y recusación, que comprometerían la imparcialidad e independencia para conocer de tal acusación a raíz de su calidad de senadores designados en representación de la Corte Suprema.

El Tribunal, luego de analizar los tipos de inhabilidades y de afirmar que a él le corresponde pronunciarse sobre las de carácter sobrevinientes, expresa que no le compete conocer las causales de implicancia o recusación establecidas en el Código Orgánico de Tribunales y tampoco la forma en que los parlamentarios desempeñan sus funciones, materia que está prevista en los Reglamentos de las Cámaras.

Concluye el Tribunal sosteniendo que carece de jurisdicción y, por lo tanto, de competencia, para pronunciarse sobre la específica inhabilidad de los senadores mencionados en este requerimiento.

Con fecha 18 de marzo de 1998, (Rol 272), el Tribunal dictó sentencia respecto de un requerimiento que solicitaba se declarara la inhabilidad de don Augusto Pinochet Ugarte para desempeñar el cargo de senador vitalicio, en razón que no habría desempeñado el cargo de Presidente de la República, que la norma del artículo 45, letra a), de la Constitución exige para tal efecto, ya que durante el período en que el señor Pinochet gobernó Chile no había República y, por consiguiente, no pudo ser Presidente de ella. Además los requirentes sostienen que la disposición decimocuarta transitoria de la Constitución, en cuanto señala que el señor Pinochet continuará ejerciendo el cargo de Presidente de la República, no le conferiría tal carácter, porque dicha denominación sólo se

reserva, en las normas permanentes, para quien haya sido elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, lo que en el caso sub lite no ocurrió.

El Tribunal sostiene que los peticionarios bajo la "fórmula" de solicitar se declare una inhabilidad parlamentaria, lo que realmente están pretendiendo es un enjuiciamiento sobre la validez o legitimidad del artículo 4° y de la disposición decimocuarta transitoria de la Constitución, ya que sólo a condición de que ellas se declaren nulas o se prescindiera absolutamente de su contenido, podría prosperar la declaración de inhabilidad demandada.

Agrega que la Carta Fundamental de 1980 constituye una manifestación del Poder Constituyente originario, ya que ella surge como consecuencia del quiebre institucional ocurrido en septiembre de 1973 y al margen de las normas establecidas en la Constitución de 1925 para su reforma.

Que, en consecuencia, al Tribunal le está vedado entrar a conocer de una pretensión de validez o legitimidad de los preceptos contenidos en el artículo 4° y en la disposición decimocuarta transitoria de la Carta Fundamental, ya que al hacerlo importaría arrogarse una facultad que no se le ha conferido y lo que es más grave, situarse por sobre el Poder Constituyente originario.

Que, por otra parte, a la misma decisión de incompetencia lleva al Tribunal un estudio del requerimiento presentado, aún prescindiendo de las razones anteriormente expuestas. En efecto, en esta hipótesis el Tribunal se encuentra frente a la petición de inhabilidad del señor don Augusto Pinochet por no haber desempeñado el cargo de Presidente de la República, requisito necesario para acceder a la senaduría vitalicia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45, letra a), de la Constitución, esto es, por afectarle una de las llamadas inhabilidades preexistentes.

En la hipótesis en que se razona, se trata de una inhabilidad para acceder al cargo de senador vitalicio. En consecuencia, para resolver debidamente el problema, este Tribunal debe determinar si la atribución conferida por la norma constitucional del artículo 82, N° 11, de la Carta Fundamental comprende o no una inhabilidad de esta naturaleza.

ARTICULO 82, N° 12

Que dentro de los conceptos que proporciona la doctrina constitucional, sostiene el Tribunal, las inhabilidades parlamentarias se clasifican en "inhabilidades preexistentes" e "inhabilidades sobrevinientes". Las primeras, en relación a los senadores elegidos, son aquellas producidas por un hecho o circunstancia anterior a la elección, o a la incorporación al Senado o a su nombramiento, en el caso de los senadores vitalicios y de los designados, respectivamente.

Las inhabilidades sobrevinientes de los senadores, dentro de nuestro actual esquema constitucional, pueden conceptuarse como las originadas por un hecho o situación posterior a la elección, a la incorporación al Senado o a su nombramiento, según se trate de senadores elegidos, vitalicios o designados, respectivamente.

Que como también lo resolviera este Tribunal en la sentencia Rol N° 165, su competencia en materia de inhabilidades de senadores y diputados, sólo alcanza a las inhabilidades sobrevinientes y no a las preexistentes, cuyo es el caso planteado en estos autos, por lo cual también el Tribunal concluye igualmente que carece de competencia para conocer el requerimiento por el cual se pide que se declare que el senador don Augusto Pinochet Ugarte está inhabilitado para ejercer dicho cargo, por afectarle una causal de inhabilidad preexistente.

Con fecha 7 de diciembre de 1994, (Rol 190), el Tribunal se pronunció sobre el requerimiento interpuesto por diversos parlamentarios para que se declare que el senador Francisco Javier Errázuriz ha incurrido en la causal de cesación en el cargo contemplada en el inciso segundo del artículo 57 de la Constitución, el que fue rechazado por la unanimidad de sus Ministros.

Dispone que es atribución del Tribunal Constitucional resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60.

Con fecha 8 de mayo de 1996, (Rol 234) el Tribunal declaró inadmisble un requerimiento en que se solicitaba la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 1.470, de 1 de abril de 1996, en atención a que en conformidad a lo dispuesto en este número, que los requirentes invocan como sustento de su acción, es requisito que lo plantee cualquiera de las Cámaras y no una cuarta parte de sus miembros como en la especie ocurrió.

Se trataba de impugnar un decreto supremo que según los diputados que suscribieron la presentación versaba sobre materias reservadas a la ley.

El apoderado de los requirentes pretendió reemplazar la invocación del N° 12, del artículo 82, de la Constitución por otra al N° 5, que si le permite a la cuarta parte de los miembros de la Cámara accionar ante el Tribunal, pero éste estimó que tal sustitución no constituía una error de cita como se sostuvo, sino que significaba un nuevo requerimiento que había sido deducido fuera del plazo de 30 días contado desde la publicación del decreto supremo impugnado, según lo establece el artículo 82, inciso decimoprimer de la Constitución.

ARTICULO 83

Dispone que contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede el mismo Tribunal rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Agrega que las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate.

Finalmente, dispone que resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.

Con fecha 20 de diciembre de 1997, el Tribunal resolvió un recurso de reposición deducido en contra de la sentencia de fecha 17 de diciembre de 1997 (Rol N° 269), que lo declaró inadmisibile.

Sostuvo el Tribunal que la resolución que declaró inadmisibile el requerimiento de que se trata y que, como consecuencia de lo cual, no lo admitió a tramitación es una sentencia incluida entre aquellas que producen los efectos previstos por el artículo 83, inciso primero de la Carta Fundamental. Agregó, por otra parte, que en la especie, no se configura la situación excepcional que autoriza a este Tribunal para revisar una sentencia de esta naturaleza, cual es que en ella se haya incurrido en un error de hecho, por lo que decide que la resolución recurrida no es susceptible de recurso de reposición.

Con fecha 28 de julio de 1998, (Rol N° 276) el Tribunal ejerce el control del proyecto de ley que moderniza el sistema de remuneraciones del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica y sostiene que declarado que un determinado artículo de un proyecto es inconstitucional, igualmente lo son aquellas normas del mismo que se encuentren tan ligadas con aquél, que por sí solas carezcan de sentido, se tornen inoperantes o, dada la íntima conexión entre sí, se pueda presumir razonablemente que los órganos colegisladores no las hubieren aprobado. Debe declararse igualmente la inconstitucionalidad de aquellas referencias o incisos de otros

preceptos del proyecto que sólo tienen razón de ser en función de aquellas normas que se eliminarán o que constituyen con ellas un todo inseparable al extremo que por sí solas carecen de sentido, aún cuando ellas no han sometidas a control de constitucionalidad. Si así no se hiciera, perderían coherencia o aplicación práctica, normas que por sí mismas, salvo en cuanto a la referencia a los artículos declarados inconstitucionales, tienen completa autonomía.

Esta doctrina conocida con el nombre de "inconstitucionalidades derivadas" fue aplicada también por el Tribunal en sentencias roladas bajos los números 279 y 286, de 6 de octubre de 1998 y 22 de abril de 1999, respectivamente.

ARTICULO 1°

Establece las Bases de la Institucionalidad.

Con fecha 4 de enero de 1995, (Rol 198), el Tribunal emite su sentencia respecto del proyecto de ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y sustituye la ley N° 18.413.

El inciso tercero del artículo 16 del proyecto, facultaba al Consejo de Defensa del Estado, para que pudiera adoptar medidas tendientes a recoger, incautar o requerir la entrega de antecedentes o documentos probatorios que estimare necesarios para la investigación de los hechos relacionados con el narcotráfico, y para el fin de llevar a cabo estas actuaciones lo autorizaba para recurrir al auxilio de la fuerza pública, la que debía ser concedida sin más trámite que la exhibición de la correspondiente resolución administrativa.

Estimó el Tribunal que esta disposición vulneraba la Constitución al no proteger el goce efectivo de los derechos y libertades que la Carta Fundamental asegura y garantiza a todas las personas.

Las facultades conferidas, se ejercen por el Consejo sin contemplar su sometimiento a control o aprobación judicial previa alguna, pues no se contemplan recursos especiales u ordinarios que permitan una revisión por una instancia superior de lo actuado o decretado por el servicio, con lo cual, salvo el ejercicio de acciones constitucionales, dejan en la indefensión a las personas naturales o jurídicas que directa o indirectamente se puedan ver involucradas con una investigación como la que se autoriza al Consejo de Defensa del Estado en el proyecto de ley en examen.

La vulneración constitucional se hace consistir en el artículo 1° de la Carta Fundamental que establece uno de los pilares de nuestro ordenamiento constitucional estructurado sobre la base de ciertos valores esenciales entre los cuales se destacan el que los derechos de las personas son anteriores y superiores al Estado y que éste está al servicio de la persona humana, siendo su finalidad promover el bien común, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución asegura y ampara a todas las personas.

Se vulneran estos principios cuando se conceden facultades de incautación de documentos, antecedentes probatorios u otros objetos, cuya adopción dependen de potestades discrecionales amplias, en que los motivos que autorizan la actuación del servicio y de los funcionarios que lo representan, sólo depende de la apreciación libre y objetiva de quien toma el acuerdo y participa en su aplicación.

Se vulnera también el inciso quinto del N° 3 del artículo 19 de la Carta, que consagra el debido proceso legal, ya que se está en presencia de un servicio público legalmente facultado para ejercer jurisdicción a su mero arbitrio, sin sujetarse a un proceso legal, racional y justo.

Infringe, también, la disposición en análisis la garantía que contempla el N° 5 del artículo 19 de la Constitución, que consagra el derecho a la intimidad de que gozan las personas y su familia, ya que se vulnera la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, los que sólo pueden interceptarse, abrirse o registrarse, en los casos y formas determinados por la ley.

Acordada la sentencia contra el voto de los Ministros señora Bulnes y señor Colombo, quienes estuvieron por declarar materia propia de ley común el inciso tercero del artículo 16 del proyecto sometido a control, en razón de numerosas consideraciones, que, en síntesis, determinan que la investigación preliminar que se faculta practicar al Consejo de Defensa del Estado no es jurisdiccional y, por lo tanto, debe decidirse que la norma en consulta no es orgánica constitucional en esta parte, por lo que no le corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Estimaron, sin embargo, que el antedicho precepto en la parte que autoriza al Consejo de Defensa del Estado para requerir directamente el auxilio de la fuerza pública para apoyar la realización de sus atribuciones con respecto a esta materia, es inconstitucional, por cuanto se violenta el artículo 73, inciso tercero de la Constitución, al entregar a un organismo ajeno al sistema jurisdiccional una facultad que es privativa de los tribunales y que sólo puede ejercerse existiendo un proceso que se sustancia ante ellos.

ARTICULO 15

Con fecha 30 de octubre de 1995, (Rol 226), el Tribunal se pronuncia sobre un requerimiento de diputados para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto contenido en el proyecto sobre "Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo", que disponía la obligación del Estado de garantizar el pluralismo informativo, para lo cual debía de favorecer la coexistencia de diversidad de medios de comunicación social y la libre competencia entre ellos, asegurando la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión, así como la variedad social, cultural y económica de las regiones.

El Tribunal estima que la frase contenida en el proyecto que dispone la obligación jurídica del Estado de asegurar "la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión así como la variedad social, cultural y económica de las regiones", conlleva la correspondiente intromisión en la autonomía de esos cuerpos intermedios o grupos asociativos que son los medios de comunicación social, lo que vulnera el artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución, una de las Bases Fundamentales de la Institucionalidad.

No es ocioso recordar, sostiene el Tribunal, que el reconocimiento y amparo de los grupos intermedios o entes asociativos, es uno de los pilares básicos en la organización de la sociedad civil, y así lo establece, ya en su artículo 1º la Carta Fundamental, garantizando al mismo tiempo su adecuada autonomía, a fin de permitirles -como células vivas de la sociedad- la obtención de sus fines propios, contribuyendo de este modo a la riqueza de la trama social y, en último término, al bien común de la sociedad. Reconocimiento, amparo y garantía de su autonomía son los términos en que la Constitución se expresa a su respecto.

Dicha autonomía, para cumplir con sus propios fines específicos, implica la necesaria e indispensable libertad de esos grupos asociativos, para fijar los objetivos que desean alcanzar, para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, para decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, todo ello sin intromisión de personas o autoridades ajenas a la asociación o grupo, y sin más limitaciones que las que imponga la Constitución; es decir, las que derivan de la moral, el orden público y la seguridad del Estado, sin que intervenga la autoridad pública sino en la medida que infrinjan el ordenamiento o su propio estatuto o ley social.

El inciso segundo de este artículo dispone que sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

Con fecha 6 de octubre de 1998, (Rol 279), el Tribunal resolvió el requerimiento formulado por diputados para que se declare la inconstitucionalidad del proyecto que establece un sistema de elecciones primarias para determinar el candidato a la Presidencia de la República.

En el requerimiento, se solicita se declare "la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto de ley que establece la elección primaria para candidatos a la Presidencia de la República, pues atenta contra el inciso segundo del artículo 15 de la Constitución Política, porque, básicamente, genera un proceso electoral no previsto ni autorizado por la Carta Fundamental, la que sólo permite convocar a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en ella".

Que el asunto principal sometido al Tribunal consiste en decidir si el proyecto impugnado infringe o no el inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental. O, más precisamente, cuál es el alcance que el concepto de "votación popular" tiene en dicha norma, ya que de lo que se concluya a este respecto dependerá la resolución de constitucionalidad del proyecto impugnado.

Que para decidir el problema propuesto, el Tribunal tuvo presente una regla de interpretación constitucional a la cual a menudo ha recurrido como dan cuenta las sentencias de 24 de septiembre de 1985, Rol Nº 33, -considerando 19- y de 24 de febrero de 1987, Rol Nº 43, -considerando 5º-, al ejercer el control de constitucionalidad sobre los proyectos de las leyes orgánicas constitucionales sobre el Tribunal Calificador de Elecciones y de los Partidos Políticos, respectivamente.

En dichas sentencias se expresó que la Constitución es un todo orgánico y que el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía debiendo excluirse definitivamente cualquier interpretación que

conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos. Este principio de hermenéutica ha continuado aplicándose invariablemente en sentencias posteriores. Su razón de ser en el ámbito constitucional es muy simple: es inadmisibles aceptar que la Constitución contenga normas sin sentido, sin aplicación práctica o simplemente reiterativas o superfluas.

Agrega el Tribunal que, para resolver el asunto sometido a su decisión, deben tenerse presente los preceptos en que la Constitución ha establecido, taxativamente y con precisión, las elecciones de los titulares de los órganos del Estado, sean ellos Presidente de la República, senadores, diputados, alcaldes o concejales, como asimismo, las distintas situaciones en que permite la realización de plebiscitos o consultas no vinculantes.

Que de acuerdo a la definición que el Diccionario de la Real Academia Española y el Diccionario de Derecho Público de Emilio Fernández Vásquez, hacen del término "votación", se deriva que esta acepción es más amplia que el vocablo "elección", debiendo afirmarse que ambos se encuentran unidos en una relación de género a especie, de suerte que toda elección sea una votación, pero no toda votación es una elección, ya que aquélla puede perseguir finalidades distintas de la simple elección de personas.

Además, a la expresión "votación popular" puede dársele un sentido amplio y otro restringido.

Restringir el alcance de la expresión "votación popular" sólo a la elección de los titulares de los órganos del Estado o a decidir sobre los plebiscitos, iría contra el claro sentido del inciso segundo del artículo 15 de la Carta Fundamental, ya que conduce necesariamente a dejar sin aplicación práctica la referida norma, pues es de toda evidencia que la elección de Presidente de la República, mayoría del Senado, diputados, alcaldes y concejales, como asimismo la realización de plebiscitos, está consagrada en artículos expesos de la Constitución. En otras palabras, dichos preceptos, por sí solos, están prescribiendo que únicamente podrán realizarse las elecciones destinadas a elegir gobernantes y a celebrar los plebiscitos y consultas previstos en ellos. En consecuencia, si se da al término el significado restringido que la circunscribe a esas mismas elecciones, plebiscitos y consultas, el inciso segundo del artículo 15, de la Carta Fundamental, se toma en una norma superflua, sin sentido y sin ninguna aplicación práctica.

Lo lógico, es entonces, señala el Tribunal, concluir que la expresión "votación popular" tiene un significado más amplio que el que deriva de la simple repetición genérica y estéril del contenido de estos preceptos constitucionales que se bastan por sí mismos.

Es importante, señaló el Tribunal, encontrar la "ratio legis" y la finalidad del precepto que se interpreta, para lo cual se hace necesario conocer los acontecimientos históricos al momento de crearse la norma objeto de interpretación.

Es atinente, por ello, recordar los hechos que ocurrieron en Chile a fines de 1977 y en los primeros días de 1978, y relacionarlos con las épocas en que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política acordó el texto del actual artículo 15, que posteriormente fue aprobado sin variaciones, tanto por el Consejo de Estado como por la Junta de Gobierno.

En aquellos tiempos, el entonces Presidente de la República decidió llamar a una determinada consulta popular; pero el Contralor General de la República devolvió sin tramitar el decreto respectivo, por estimar que el Presidente carecía de facultades constitucionales para hacerlo. Posteriormente, se modificó el decreto respectivo y luego se realizó la consulta nacional el 4 de enero de 1978. Pues bien, el actual artículo 15 de la Constitución había sido aprobado en la aludida Comisión de Estudio en su sesión N° 74, de 30 de septiembre de 1974; en cambio, el inciso segundo en estudio, fue incorporado a la misma, en sesión N° 413, de 20 de septiembre de 1978. Es decir, siete meses después de los hechos relatados.

Ante esta realidad histórica no cabe duda que la finalidad del precepto y su razón de ser, está en la voluntad de la Constitución de prevenir que en el futuro surgieran los problemas jurídicos acaecidos, disponiendo para tales efectos, que no podrá convocarse a votación popular, como expresión amplia, sino en los casos expresamente previstos en la Carta Fundamental.

Que confirma también la interpretación que se da en la sentencia a la expresión "votación popular" la voluntad del Poder Constituyente derivado, pues mediante reforma

ARTICULO 19, N° 2

constitucional se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una nueva institución que se materializa mediante votación popular: la consulta no vinculante a nivel municipal.

De acuerdo a lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que por votación popular debe entenderse, aquel acto en que se convoca al pueblo como sinónimo de cuerpo electoral organizado, para pronunciarse sobre un asunto de interés general para la colectividad, sea a nivel nacional o local, pudiendo dicho logro asumir las más variadas formas, tales como elección de gobernantes, plebiscitos de reforma constitucional, plebiscitos municipales, consultas nacionales o locales, sean éstas vinculantes o no, revocación de actos de los órganos del Estado o destitución de sus titulares y, en fin, selección de candidatos para postular a los cargos de elección popular.

Que el proyecto que se objeta, en cuanto establece las elecciones primarias para elegir candidato a Presidente de la República, demuestra que ellas constituyen, en su esencia, votaciones populares por las siguientes razones:

- a) porque participa el pueblo constituido en cuerpo electoral organizado;
- b) porque la manifestación de la voluntad del pueblo recae sobre una materia de interés para la colectividad toda, pues quien resulte elegido, se considerará candidato, por el solo ministerio de la ley, a la elección de Presidente de la República;
- c) porque ellas constituyen una de las distintas formas especiales o figuras jurídicas específicas que puede asumir una votación popular.

Más adelante, el Tribunal se hace cargo de advertir que no desvirtúa la naturaleza jurídica de verdaderas votaciones populares el hecho que el proyecto excluya como electores a los afiliados a los partidos políticos que no integren el pacto de coaliciones políticas que se somete a ella, ni tampoco el hecho de que el voto en estas elecciones sea voluntario y no obligatorio, como lo exige el inciso primero del artículo 15 de la Constitución.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra del Ministro señor Verdugo, quien estimó que el proyecto era constitucional, porque la elección de primarias para elegir candidato a Presidente de la República no significaba una votación popular.

Asegura la igualdad ante la ley.

Con fecha 31 de julio de 1995, (Rol 219) el Tribunal resolvió un requerimiento interpuesto por senadores en que se solicitaba la inconstitucionalidad de un precepto sobre el reajuste extraordinario de las pensiones de los afiliados del antiguo sistema de previsión, marginando absolutamente de dicho reajuste a los pensionados del nuevo régimen, con lo cual se producía, a juicio de los requirentes, una desigualdad ante la ley.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional expresó que desde antiguo se ha pronunciado sobre el principio general de la igualdad ante la ley establecido en la Constitución y es así como en el considerando 72 de la sentencia de 5 de abril de 1988 dictada con ocasión del control de constitucionalidad del proyecto de ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios (Rol 53) estableció, citando al constitucionalista argentino Segundo Linares Quintana, que:

“... la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición...”.

Es decir, la igualdad ante la ley presupone que se trata en forma igual a quienes son efectivamente iguales, y sólo a ellos, y en forma desigual a quienes no lo sean. Ahora, si se hacen diferencias, pues la igualdad no es absoluta, es necesario que ellas no sean arbitrarias, y es por ello que este Tribunal en la misma sentencia hizo suyas otras expresiones del mismo tratadista Linares Quintana sobre este punto, señalando que: “La razonabilidad es el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad”.

El Tribunal, luego de analizar los diferentes sistemas de pensiones existentes en Chile, concluyó que entre ambos existen diferencias fundamentales en materias tales como administración, beneficios, financiamiento y reajustabilidad de las pensiones, por lo cual concluyó que la razón de diferenciación entre un sistema de previsión y otro para alcanzar la finalidad que pretende el legislador legitimamente de beneficiar con el reajuste extraordinario a los pensionados del antiguo sistema de previsión, es apropiada y justa. No es suficiente, entonces, para calificar de irracional o arbitraria dicha diferencia el hecho que sólo se excluyan algunos pensionados que en el nuevo sistema reúnen solamente el factor común del monto de la pensión, pues las restantes situaciones de diferenciación, que se han señalado, son suficientes y adecuadas para no vulnerar la Constitución en cuanto a la igualdad de trato que el proyecto otorga a los pensionados.

ARTICULO 19, N° 3

Asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

En sentencia de 4 de enero de 1993, (Rol 163), se estimó inconstitucional una norma que contemplaba para las elecciones de Consejeros Regionales las mismas sanciones y penas que las establecidas en otra ley y previstas para elecciones de otra naturaleza y con otras características, ya que con ello se vulneraba la exigencia constitucional contemplada en el inciso final del N° 3, del artículo 19 de la Carta Fundamental, que perentoriamente dispone que "ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella".

A juicio del Tribunal, la remisión a otras normas sólo sería válida en materia penal si las conductas sancionadas tuvieran una exacta e indubitada común descripción y las penas fueren precisamente determinadas por la referencia legal correspondiente, de manera que no fuere factible que las situaciones pudieren prestarse a desentendimientos ni confusiones.

Esta sentencia fue acordada con los votos en contra de los Ministros señores Jiménez y Cereceda quienes estimaron que el proyecto, al remitirse y hacer aplicable los tipos penales que específicamente señala, contenidos en otra normativa legal de igual rango orgánico constitucional, no vulnera el artículo 19 N° 3, inciso final de la Constitución, porque la ley a la cual se remite describe precisamente las conductas catalogadas y de esta manera la ley que se remite ha incorporado a su texto los tipos delictuales pertinentes, cumpliendo en esta forma el mandato constitucional.

Con fecha 26 de agosto de 1996, (Rol 244), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad del proyecto que modifica la ley N° 4.601, Ley de Caza, a fin de proteger la fauna.

En el proyecto se contenía un inciso que otorgaba competencia al Servicio Agrícola y Ganadero, para conocer y sancionar administrativamente las contravenciones a la ley que se controlaba o a su reglamento, en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.755.

Estimó el Tribunal que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Carta Fundamental deben aplicarse, también, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado.

Que, entre estos principios, es necesario destacar los de legalidad y de tipicidad, los que se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N° 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, de acuerdo con los cuales "Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado", y que "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella".

Que de esta forma la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y sólo a ella, establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales, que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61, inciso segundo, de la Constitución Política.

Los Ministros señores Faúndez y Colombo estuvieron por no pronunciarse sobre este artículo del proyecto, puesto que tal disposición le otorga al Servicio Agrícola y Ganadero, atribuciones de carácter meramente administrativo y que, en consecuencia, no quedan comprendidas dentro de las materias propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Carta Fundamental.

Con fecha 22 de abril de 1999, (Rol 286), el Tribunal efectuó el control de constitucionalidad del proyecto que fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica y al analizar el inciso segundo del artículo 30 a) propuesto, que sanciona al que continuare entorpeciendo la investigación (se refiere a las que instruya la Fiscalía Nacional Económica) o se rehusare a proporcionar antecedentes que conozca o que obren en su poder, lo declaró inconstitucional.

A juicio del Tribunal este precepto vulnera lo dispuesto en el artículo 19, N° 3, inciso final de la Constitución, pues la conducta que proyecta sancionar como delito no cumple con la exigencia de encontrarse expresamente descrita en él.

En efecto, la vaguedad e imprecisión con que se encuentra redactado el precepto no se compadece en forma alguna con el principio de certeza jurídica que inspiró al constituyente al disponer la exigencia de tipificar las figuras delictivas y, por el contrario, abre un peligroso espacio al subjetivismo para el intérprete de la norma. La descripción del delito que se hace en ella, sin ninguna otra exigencia o complementación, es extraordinariamente genérica y ello permite que cualquier conducta pueda ser calificada como suficiente para configurar el delito que se propone establecer.

Con fecha 27 de mayo de 1999, (Rol 287), el Tribunal dictó sentencia respecto del proyecto que modifica la ley N° 18.410, Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Ley General de Servicios Eléctricos, con el objeto de fortalecer el régimen de fiscalización del sector.

El inciso segundo del nuevo artículo 19 propuesto, establece que las sanciones que impongan multa serán siempre reclamables y no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta. Sin embargo, precisó que para interponer la reclamación contra una multa deberá acompañarse boleta de consignación a la orden de la Corte, por el 25% del monto de la misma.

El Tribunal consideró constitucional este precepto, por cuanto dicha norma no impide el acceso a la justicia de los afectados por la multa, sino solamente lo regula en consideración a la necesidad de asegurar el debido funcionamiento del servicio público que prestan. La exigencia constituye un incentivo efectivo para que las empresas mejoren la coordinación y la seguridad del sistema. En suma, la sanción administrativa y especialmente la consignación respectiva, lejos de tratar de impedir el acceso a la justicia, busca restablecer el orden previamente quebrantado en aras del Bien Común.

Los Ministros señora Bulnes y señor Verdugo estuvieron por declarar la inconstitucionalidad del acápite final del inciso segundo del artículo 19 del proyecto que

dispone la consignación del 25% del monto de la multa para interponer la reclamación, ya que tal exigencia erosiona el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 19, N° 3 de la Carta Fundamental, en la parte que consagra la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y que, como bien lo ha puntualizado la doctrina, es el reconocimiento del derecho a la acción para tutelar los derechos fundamentales.

Un extenso voto disidente sobre una materia similar, del abogado integrante don Eduardo Soto Kloss, se registra en la sentencia de 28 de febrero de 1994 (Rol 185) sobre Bases del Medio Ambiente.

ARTICULO 19, N° 8

Asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Con fecha 28 de febrero de 1994, (Rol 185), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre Bases del Medio Ambiente.

En el proyecto, se contiene un artículo signado con el N° 49, que permite imponer restricciones totales o parciales al uso de vehículos motorizados contaminantes y prohibiciones totales o parciales de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental.

Estas regulaciones, añade el precepto, se establecerán por decreto supremo, el que señalará las autoridades encargadas de su aplicación y fiscalización.

Este artículo, a juicio del Tribunal, vulnera las siguientes disposiciones constitucionales:

- a) El artículo 19, N° 8, porque de acuerdo a él sólo la ley puede establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. La competencia, en este caso, es exclusiva y excluyente del legislador.
- b) Los artículos 6° y 7°, en relación con los artículos 1°, inciso cuarto, y 5°, inciso segundo, de la Constitución Política, porque esas restricciones específicas que el proyecto contempla, la Constitución las prevé para los "estados de excepción constitucional" y no para situaciones de normalidad.
- c) El N° 24 del artículo 19, en cuanto permite que sólo la ley puede establecer limitaciones al derecho de propiedad y no que lo haga un acto administrativo reglamentario.
- d) El establecer "prohibiciones totales o parciales" de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental, viola el artículo 19, N° 21, que reconoce a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. La regulación de la actividad

ARTICULO 19, N° 12

referida es materia de reserva legal y el artículo 49 del proyecto en análisis no es precisamente quien regula el punto, sino que expresamente lo reenvía a la autoridad administrativa para que lo regule por medio de un reglamento administrativo.

e) Finalmente, porque al pretender establecer restricciones totales o parciales, y prohibiciones totales o parciales, al ejercicio de derechos fundamentales de las personas, se afecta el contenido esencial de ellos, lo que se encuentra expresamente prohibido por el artículo 19, N° 26, de la Constitución, lo que hace que se infrinjan, asimismo, sus artículos 6° y 7°, 1°, inciso cuarto y 5°, inciso segundo, en relación con sus artículos 19, N°s. 24 y 21.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra del Ministro señor Colombo .

Asegura la libertad de emitir opinión y la de informar sin censura previa.

Con fecha 22 de noviembre de 1993, (Rol 176), el Tribunal dicta su sentencia recaída en el proyecto que modifica la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.

Se sometió a control de constitucionalidad el inciso primero del nuevo artículo 39, que dispone "En casos graves y urgentes, y sólo por razones de conveniencia o utilidad pública, la Subsecretaría podrá suspender hasta por treinta días el funcionamiento de un servicio, cuando se contravengan normas técnicas del marco regulador a que se refiere el artículo 24 de la presente ley".

El Tribunal sostiene que para el constituyente de 1980 es tan importante la libertad de emitir opinión y la de informar que sólo contempla la afectación de su ejercicio mediante la suspensión o restricción que pueda decretar el órgano constitucional habilitado para ello, en caso que ocurran los estados de excepción constitucional a que se refieren los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política.

Que el nuevo inciso primero del artículo 39 del proyecto en análisis contempla la posibilidad de suspender un servicio de telecomunicaciones, para lo cual faculta al funcionario público Subsecretario de Telecomunicaciones, para decretarla discrecionalmente en casos graves y urgentes y por razones de conveniencia o utilidad pública que el mismo determina.

Es decir, la facultad que se otorga al Subsecretario de Telecomunicaciones para suspender un servicio de esta última naturaleza, implica facultarlo para impedir el ejercicio de una garantía constitucional cuando la suspensión afecta a un medio informativo regulado por la Ley General de Telecomunicaciones.

Que al verse eventualmente afectado en su ejercicio, uno de los derechos que la Constitución asegura a todas las personas, fuera de los casos que la misma Carta contempla, es preciso concluir que la norma en análisis es inconstitucional.

Como ya se ha dicho, con fecha, 30 de octubre de 1995, (Rol 226), el Tribunal resolvió un requerimiento de diputados para que se declare la inconstitucionalidad de determinados artículos del proyecto de ley sobre "Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo".

Uno de los preceptos cuestionados fue aquel que dispone que "Se reconoce el derecho de las personas a estar debidamente informadas sobre las distintas expresiones culturales, sociales o políticas, existentes en la sociedad".

Este derecho, al decir de los requirentes, no estaría comprendido en el contenido del derecho a opinar e informar que consagra el artículo 19, N° 12, de la Constitución.

El Tribunal hace un exhaustivo análisis de la historia fidedigna de la disposición constitucional del N° 12, del artículo 19 de la Carta Fundamental, para concluir señalando que si bien en el texto definitivo de la Constitución de 1980 no aparece consagrado expresamente el derecho a recibir las informaciones, éste forma parte natural y se encuentra implícito en la libertad de opinión y de informar, porque de nada sirven estas libertades si ellas no tienen destinatarios reales.

Advierte el Tribunal que, si bien aceptará que la disposición requerida no atenta contra el texto constitucional, debe señalar que lo hace solamente en el entendido que el derecho establecido en el proyecto de ley para que las personas reciban información, se refiere a que, proporcionadas por los medios de comunicación, nace el derecho. Ello no significa, en ningún caso, que se pueda obligar a alguna persona o a algún medio a entregar determinadas informaciones. Si así fuera y se entendiera que la autoridad puede obligar a las personas o a los medios a informar, se estaría atentando contra claros preceptos constitucionales, como son la autonomía de los grupos intermedios que está consagrada en el artículo 1°, inciso tercero, de nuestra Ley Fundamental, y la libertad de opinar y de informar sin censura previa.

Un segundo artículo cuestionado por los requirentes es aquel que consagra el derecho a rectificación frente al silencio informativo, disponiendo que aquella persona que

haya sido deliberadamente silenciada con respecto a un hecho u opinión de importancia o trascendencia social, tendrá derecho a que se le publique su información.

A juicio del Tribunal el precepto impugnado infringe no sólo el N° 12 del artículo 19, de la Carta Fundamental sino, además, sus números 24, 20 y 26.

Infringe el N° 12, inciso primero del artículo 19 de la Constitución, porque se impone a los medios de comunicación social la obligación de publicar o difundir hechos que no han sido objeto de noticia, es decir, de referencia, cada vez que, según terceros, ellos tengan importancia o trascendencia social y les afecte esa omisión o silencio informativo. Y lo vulnera por cuanto conculca evidentemente la libertad de informar que asegura la Constitución a esos medios, sin interferencias de terceros, salvo el caso en que una persona se sienta ofendida o injustamente aludida por ese medio, el cual debe difundir gratuitamente su declaración o rectificación.

El Tribunal estima que si no ha habido alusión a una persona y, por tanto, agravio alguno cometido por algún medio de comunicación, se viola su libertad de informar cuando se le impone la obligación de publicar lo que un tercero determine por sí y ante sí, y se la coarta de modo directo y grave cercenando severamente la facultad que sus titulares poseen para disponer de tal libertad.

Se infringe, asimismo, la garantía del derecho de propiedad establecida en el artículo 19 N° 24, de la Carta Fundamental, en cuanto el precepto vulnera las facultades de uso y goce que tal derecho comprende, al interferir gravemente las atribuciones de administración de los medios de comunicación social referente a lo que se ha de informar o no, la oportunidad de divulgación o difusión, y su forma, extensión o alcance.

Finalmente, el Tribunal expresa que la norma impugnada violenta los números 20 y 26 de la Carta Fundamental, relativos respectivamente a la igualdad ante las cargas públicas y a la esencia del derecho de la libertad de expresión.

ARTICULO 19, N° 15

Asegura a todas las personas el derecho de asociarse sin permiso previo.

Por sentencia de 18 de junio de 1991, (Rol 124), el Tribunal resolvió un requerimiento interpuesto por la cuarta parte de senadores en ejercicio, en virtud de lo dispuesto en el N° 5° del artículo 82 de la Constitución, en que se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad del decreto supremo N° 143, del Ministerio de Justicia, mediante el cual se disuelve la persona jurídica denominada "Sociedad Benefactora y Educacional Dignidad".

Según afirman los requirentes, el Presidente de la República no tendría la facultad para privar de personalidad jurídica a una corporación o fundación de derecho privado regida por el Código Civil, puesto que la Constitución de 1980, no contempló entre sus atribuciones especiales la de conceder personalidad jurídica a las corporaciones privadas y cancelarlas, facultad que le otorgaba el texto constitucional de 1925, en su artículo 72, N° 11.

Expresa el Tribunal que de acuerdo a la historia fidedigna del establecimiento del artículo 32 de la Constitución Política, se desprende con claridad que la supresión de la facultad del Presidente de la República que le reconocía el N° 11 del artículo 72 de la Carta de 1925, se debió a que el otorgamiento de una atribución de esa naturaleza debería quedar entregada a la ley, pues no era materia propia de un texto constitucional.

Señala la sentencia que dejar entregado a la ley el establecimiento de los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica se ve reflejado en el inciso segundo del artículo 19, N° 15, de la Constitución, al prescribir que: "Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley".

Así entonces, las corporaciones y fundaciones que regula el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, son de aquellas asociaciones con personalidad jurídica a que se refiere el inciso segundo del N° 15 del artículo 19, de la Carta Fundamental.

Que de lo anterior se infiere que existiendo las normas legales contenidas en el Código Civil relativas al otorgamiento y privación de la personalidad jurídica de las

corporaciones y fundaciones, el Presidente de la República está facultado para dictar los decretos respectivos en tal sentido ejerciendo la potestad reglamentaria de ejecución de ley que le otorga el artículo 32, N° 8 de la Constitución Política.

Sostienen, además, los requirentes que la privación de la personalidad jurídica de una asociación, sólo puede ser dispuesta por la autoridad judicial y que el Presidente de la República al privar de la personalidad jurídica a una corporación o fundación de derecho privado estaría ejerciendo una actividad de carácter jurisdiccional.

Afirma la sentencia que el Presidente de la República, al dictar un decreto de privación de la personalidad jurídica, no está ejerciendo jurisdicción ni dictando una sentencia con efecto que produzca cosa juzgada, pues está cumpliendo sus funciones de Administrador de acuerdo al artículo 24 de la Carta Fundamental y ejecutando la ley vigente en conformidad al artículo 32, N° 8, de la Constitución. Por ello, el decreto que priva de la personalidad jurídica a una corporación de derecho privado es un acto administrativo tal cual lo califican los reclamantes en su presentación.

Que por otro lado, sostener que el Presidente de la República, al privar de la personalidad jurídica a una corporación privada habría dictado una sentencia como órgano jurisdiccional, sería admitir que éste estaría incursionando en materias que no le son propias vulnerando de esta manera los artículos 6°, 7° y 73 de la Constitución, específicamente este último en su inciso primero, que le prohíbe ejercer funciones judiciales.

En consecuencia, el Tribunal rechazó la impugnación al decreto presidencial aludido.

Por sentencia de 14 de mayo de 1991, (Rol 126), se resuelve un requerimiento sobre inconstitucionalidad del artículo 36 del proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, que disponía que "podrá existir una junta de vecinos, en cada unidad vecinal y cada persona sólo podrá pertenecer a una junta de vecinos".

El Tribunal luego de analizar el concepto y el carácter de las juntas de vecinos y de las uniones comunales estimó que ellas forman parte de los organismos que la Constitución

reconoce como "grupos intermedios" de la comunidad, a los que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 1º de la Carta Fundamental, "el Estado reconoce y ampara" cuidando de garantizarles "la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos".

Además, a juicio del Tribunal, las organizaciones comunitarias constituyen una de las vías contempladas por la Constitución para favorecer la participación de las personas en la vida nacional y, por lo mismo, de conformidad con el inciso final del artículo 1º de la Carta Fundamental, constituye un deber del Estado asegurar que el derecho a esta participación se ejerza "con igualdad de oportunidades".

El Tribunal reflexiona en que si bien el inciso segundo del Nº 15 del artículo 19 de la Constitución, preceptúa que "para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley", ésta no podría imponer requisitos de tal naturaleza a la concesión de personalidad jurídica, que ellos llegaran a significar una imposibilidad de constituir una determinada asociación, que no estuviera fundada en las prohibiciones que la propia Constitución establece.

Afirma el Tribunal que si tales circunstancias se dieran, no sólo se estaría atentando contra el ejercicio del derecho de asociación garantizado por la Constitución Política, sino que se estaría conculcando, además, la esencia misma del derecho a asociarse, a gozar de personalidad jurídica, y, adicionalmente, a participar en la vida nacional si tal asociación así lo tuviera por objetivo.

Que las normas del proyecto cuestionado, si bien no hacen obligatorio el incorporarse a la junta de vecinos única, coartan la libertad de toda persona que quiere ejercer su derecho a participar en la vida nacional a través de una junta de vecinos y a formarla y asociarse con quien lo desee dentro del ámbito territorial correspondiente, creándose de esta manera un impedimento para así hacerlo y obligándose consecuentemente a que, si se quiere ejercer tal derecho, se tenga como único camino el formar parte de esa única junta de vecinos permitida.

Tal situación conculca la esencia misma del derecho a asociarse y a gozar de personalidad jurídica que la Constitución contempla, vulnerándose de esta manera la garantía consagrada en el Nº 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental que da "la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio", conceptos éstos que este Tribunal precisó en su sentencia de 24 de febrero de 1987, Rol Nº 43.

Que las normas del proyecto cuya constitucionalidad se objeta, al dejar de amparar con igualdad a las personas y a los referidos grupos intermedios; al establecer una desigualdad de oportunidades para integrar las estructuras de participación de la comunidad en la vida nacional; al impedir la existencia de otras organizaciones similares y al forzar por falta de una alternativa paralela a asociarse a las únicas que se permiten, contradicen las disposiciones constitucionales que estos derechos garantizan.

Esta decisión del Tribunal Constitucional fue criticada públicamente por el ex Presidente de la República, don Patricio Aylwin. En esa misma oportunidad, además, el ex Presidente de la República reiteró sus objeciones al sistema de generación y a la composición del Tribunal Constitucional. Tales expresiones motivaron una declaración pública del pleno del Tribunal Constitucional en que se le hacía presente a S.E. que sus conceptos críticos, habían excedido con mucho al respeto y acatamiento que los hombres de Derecho y demás órganos del Estado tienen por este Tribunal y los fallos por él dictados, en su carácter de órgano del Estado, autónomo e independiente de toda autoridad o poder, no siendo susceptible de revisión alguna, tanto en sus fundamentos como en su contenido por ningún órgano constitucional que no haya sido autorizado expresamente para ello por la propia Constitución.

Con fecha 14 de noviembre de 1994, (Rol 200), el Tribunal Constitucional falla un nuevo requerimiento en que se impugna la constitucionalidad de un precepto del proyecto de

ley sobre juntas de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales, que dispone que para constituir una junta de vecinos se requerirá la voluntad conforme de a lo menos un 20% de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal.

El Tribunal sostuvo que el hecho de que un proyecto de ley establezca requisitos para el ejercicio de un derecho consagrado por la Constitución Política, no constituye necesariamente y por sí mismo una causal de inconstitucionalidad de la norma que así lo haga. Tampoco necesariamente siempre tales requisitos constituirán un impedimento para el ejercicio de ese derecho, como corresponde deducirlo de lo preceptuado en el numeral 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

El Tribunal ha señalado que debe reconocércele a la ley una autonomía suficiente para reglar, en forma prudente, y dentro de latitudes razonables, el ejercicio de un derecho. Abundando aún más al respecto, el Tribunal ha distinguido con exactitud lo que es una afectación de un derecho en su esencia y lo que es un impedimento para su libre ejercicio. Es así como ha entendido que un derecho es afectado en su "esencia" cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y ha entendido que "se impide el libre ejercicio" en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica.

Que a la luz de estos antecedentes debe examinarse si la exigencia indicada en el proyecto para que pueda formarse una junta de vecinos, es o no contraria a los preceptos constitucionales vigentes.

Que como resulta de lo expuesto, se observa de que lo que se trata de dilucidar no es la posible existencia de un impedimento absoluto al ejercicio del derecho de asociarse, pues la norma legal proyectada no prohíbe tal ejercicio. Consiguientemente, no se está en presencia de una afectación de un derecho en su esencia propiamente tal, sino que de lo que se trata es de establecer si la exigencia que ella contempla para su ejercicio implica efectivamente un obstáculo o, expresado en la forma que lo establece el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución Política, si con ello se configura un requisito que "impide su libre ejercicio".

Que la exigencia prevista en el inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley y que motiva el presente requerimiento entra a configurar un requisito que impide el libre ejercicio del derecho de asociación en una junta de vecinos, pues afecta el principio de igualdad de oportunidades para originar y constituir una organización comunitaria como es una junta de esta especie, vulnerándose de esta manera lo establecido en el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el artículo 1° de la misma Carta Fundamental.



ARTICULO 19, N° 20

Asegura a todas las personas la igual repartición de los tributos y prohíbe establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Agrega que los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Con fecha 17 de mayo de 1994 (Rol 183), el Tribunal resuelve un requerimiento interpuesto por diputados en que solicitan se declare la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 434, de 13 de enero del mismo año, que modifica tarifas en determinadas plazas de peaje de la red caminera nacional.

El requerimiento objeta el decreto supremo en referencia, ya que la administración sólo puede imponer tributos en virtud de norma constitucional expresa o con autorización del legislador para actuar en tal sentido, sosteniendo que las disposiciones legales en que se sustenta el decreto impugnado se encuentran tácitamente derogadas por la Constitución, desde que ésta entró en vigencia, por ser inconciliables con ella.

El Tribunal rechaza el requerimiento planteado, por cuanto estima que la administración ha procedido a la dictación del decreto impugnado amparado en la facultad que le confiere al Presidente de la República el artículo 3° de la ley N° 14.999, de 1962, en cuanto le permite establecer peajes en los caminos que estime conveniente, fijando su monto, precepto que se encuentra actualmente vigente por no haber sido expresamente derogado.

Agrega la sentencia que si bien el tributo en materia de peaje es de afectación a un fin determinado, como lo es la construcción y conservación de la red caminera del país, lo que no se encuentra comprendido dentro de las excepciones del inciso cuarto del N° 20 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no es menos cierto que rige a su respecto la excepción contenida en la disposición séptima transitoria de la Constitución, en cuanto previene que, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del N° 20 del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas. Como se advierte, la norma

transitoria transcrita implica el actual y pleno efecto jurídico del tributo de afectación de que se trata, intertanto las leyes que le sirven de base no hayan sido abrogadas de un modo expreso.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra del Ministro señor García.

Con fecha 6 de diciembre de 1994, (Rol 203), el Tribunal resolvió un requerimiento interpuesto por senadores para que se declare inconstitucional la modificación que se introduce al decreto ley N° 3.063, sobre rentas municipales, en cuanto eleva el límite superior de las patentes municipales a que están afectos los contribuyentes, de mil unidades tributarias mensuales a cuatro mil unidades tributarias mensuales.

Los requirentes afirman que al elevar el límite máximo de la contribución municipal en la forma propuesta, el tributo pasa a ser absolutamente desproporcionado, arbitrario e injusto, vulnerando de esta manera el artículo 19, N° 20 de la Carta Fundamental.

El Tribunal rechazó esta impugnación asilándose en lo dicho por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en cuanto a que con respecto a la afirmación de que cuadruplicar el monto máximo del valor de las patentes municipales podría vulnerar la prohibición de establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos, es dable hacer presente que tal apreciación conlleva un juicio de carácter eminentemente valórico. En todo caso, parece evidente que la proporción o desproporción de un tributo, debe ser ponderado de acuerdo con la capacidad de pago del contribuyente y no en relación con el monto anterior del impuesto que se modifica.

En su fallo, el Tribunal también invoca la historia del precepto constitucional según la cual el propósito de la norma fue impedir que se pudieran imponer tributos de carácter expropiatorio o confiscatorio o que impidieran el ejercicio de una actividad.

Agrega la sentencia que de aceptarse el criterio sustentado por los requirentes se podría llegar a considerar cualquier alza de un tributo en relación con el anterior como manifiestamente desproporcionada e injusta.

En seguida, el Tribunal desecha las presuntas inconstitucionalidades que el alza del impuesto podría traer consigo en cuanto significaría una discriminación arbitraria, prohibida por el artículo 19, N° 2, de la Carta Fundamental, o una discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, igualmente proscrita en el artículo 19, N° 22, de la Carta Fundamental.

Tampoco se violentan, a juicio del Tribunal, los preceptos constitucionales relativos al derecho de propiedad contemplados en el artículo 19, N° 24, ni los de afectación a la esencia de los derechos, establecidos en el N° 26 del mismo artículo constitucional.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra del Ministro señor García.

Con fecha 31 de julio de 1995, (Rol 219), el Tribunal rechaza un requerimiento interpuesto por senadores en contra del proyecto que concede un reajuste de un 10% a determinadas pensiones y establece para su financiamiento el alza de los tributos que gravan al tabaco y a los combustibles.

En lo fundamental, el requerimiento sostiene que el proyecto impugnado infringe el principio de justicia tributaria contemplado en el artículo 19, N° 20, inciso segundo, de la Constitución.

La disposición constitucional que se da por violada tuvo por objeto, según se desprende de los debates suscitados en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, conforme este Tribunal tuvo oportunidad de señalarlo en la sentencia de 6 de diciembre de 1994, evitar que el legislador aprobara tributos que tuviesen un carácter confiscatorio o expropiatorio o que afectasen en su esencia o impidiesen el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

Que esencialmente reúnen el carácter de impuestos confiscatorios o expropiatorios aquellos que por su monto afectan el patrimonio o la renta de una persona y así lo sostuvieron los comisionados cuando trataron la materia y aprobaron la disposición constitucional en la sesión N° 398, de 11 de julio de 1978. En ningún caso, el constituyente, en el inciso segundo del numeral 20 del artículo 19 de la Constitución, fijó un monto o rango para este tipo de gravamen, pero sí señaló al legislador un límite conceptual que le impide

establecer desproporciones injustificables o irracionales y ellas se producen, cuando son manifiestas, esto es, al tenor de la definición del Diccionario de la Lengua Española, cuando son descubiertas, patentes, claras.

En materia de impuestos indirectos que gravan al consumo, sostiene el Tribunal, que la desproporcionalidad o injusticia de la tasa del tributo es difícil de determinar, ya que ello depende de factores que implican apreciaciones eminentemente valorativas, no fáciles de precisar, y que deben acreditarse fehacientemente para que se pueda fundar una decisión al respecto.

Que no obstante lo anterior, este Tribunal no puede dejar de señalar que un impuesto indirecto podría, entre otras situaciones, ser manifiestamente desproporcionado o injusto si con su imposición o monto se impide del todo o se limita de tal manera que hace imposible el libre ejercicio de una actividad económica o impide la adquisición del dominio de los bienes a que afecte el impuesto. Lo anterior, a juicio del sentenciador, no ocurre con los impuestos establecidos al tabaco y a los combustibles, pues se está en presencia de alza de tasas en relación al monto de un impuesto anteriormente existente, sin que haya antecedentes de que la legislación que los estableció haya sido objetada constitucionalmente.

Con fecha 20 de octubre de 1998, (Rol 280), el Tribunal rechaza un requerimiento interpuesto por diputados en que se solicita la inconstitucionalidad del proyecto que rebaja la tasa de los aranceles a las importaciones y aplica una nueva alza a la tributación del tabaco y los combustibles.

El Tribunal, estimando que las razones para rechazar el requerimiento eran similares y comunicables con las tenidas en consideración al dictar su sentencia de 31 de julio de 1995, decidió que, sin perjuicio de sus atribuciones a futuro, el monto que se propone ahora, por el proyecto, no constituye una desproporcionalidad que lo deje fuera del límite constitucional.

El Tribunal tuvo presente que al no encontrarse contemplado por la Constitución o la ley un concepto de lo que se entiende por "manifiestamente desproporcionado o injusto", tal

determinación debe quedar entregada a lo que la justicia constitucional decida, caso a caso, en materia de proyectos de ley o de leyes.

Expresó, también, que sólo con respecto a los impuestos personales, la desproporción o injusticia puede advertirse manifiestamente, pero, con respecto a los tributos indirectos, como es el caso de los que gravan al tabaco y los combustibles, esta condición pasa a transformarse en una cuestión de hecho en que el concepto de desproporcionalidad es mucho más relativo.

Respecto de la infracción que los requirentes creen ver al artículo 19, N° 21, de la Constitución, que garantiza el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, el Tribunal la desecha, por cuanto la evolución de las tasas de los impuestos a la gasolina, los cigarrillos y los cigarros presentan características especiales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, que es conveniente tener presente, ya que no han afectado la viabilidad de las empresas. Además, es un hecho público y notorio que, en general, todas ellas han crecido y se encuentran en una buena posición no obstante los gravámenes discriminados que hasta este momento les afectan.

Por su parte, las distribuidoras de petróleo y sus derivados no van a verse afectadas por esta alza de impuestos ya que, en definitiva, serán los usuarios quiénes deberán soportarla.

No se ve cómo el inmenso parque automotriz vaya a disminuir o dejar de circular, porque se aumente el impuesto al combustible. Ello se traduce en que las empresas del giro podrán continuar desarrollando su actividad económica.

En cuanto a la violación de la garantía contenida en el artículo 19, N° 22, que asegura la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, el Tribunal advierte que si bien considera que existe discriminación en la tributación a que están afectos el tabaco y los combustibles, la estima que, en los montos que se propone, no implica una discriminación arbitraria en el trato del Estado con las respectivas empresas, toda vez que la proposición aparece como razonable por lo expuesto

en la sentencia y por la situación actual de la economía, que constituye un hecho público y notorio.

Los requirentes expresan, finalmente, que el Ejecutivo, con el proyecto vulnera el N° 26, del artículo 19 de la Constitución, según el cual no se podrán afectar sus derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

El Tribunal destaca en su sentencia que en ocasiones anteriores ha sentado jurisprudencia estableciendo cuándo un derecho es afectado en su esencia y cuándo se impide su libre ejercicio (Rol 43, considerando 21), así como cuándo se puede limitar de forma constitucionalmente admisible un derecho fundamental sin impedir su libre ejercicio (Rol 226, considerando 47).

Con todo, el Tribunal advierte que si las alzas llegaran a ser de tal envergadura que el legítimo derecho de los afectados se convirtiera en algo utópico o ilusorio, ellas serían inconstitucionales, por vulneración de las disposiciones que se impugnan por los requirentes y, en especial, la contenida en el artículo 19, N° 26, de la Carta Fundamental. El Tribunal señala que en el caso de autos, ninguno de los derechos invocados ha sido violentado en su esencia y, por lo tanto, se tiene la seguridad de que los preceptos legales que se proponen no los afectan, ni imponen condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Como conclusión, el Tribunal decide que el requerimiento debe rechazarse, por cuanto el alza de los impuestos que se proponen al tabaco y los combustibles, no infringen el orden público económico, ni tienen en la especie el carácter de desproporcionados e injustos; no afectan a la igual repartición de los tributos, no impiden el desarrollo de la respectiva actividad económica; no involucran una discriminación en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, y no afectan los correlativos derechos en su esencia.

Con fecha 14 de octubre de 1996, (Rol 247), El Tribunal resuelve un requerimiento interpuesto por senadores para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 6° del proyecto que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas.

El citado precepto establece que el referido servicio podrá cobrar una tarifa por las actuaciones que en él se describen.

En primer lugar, el Tribunal expresa, por las consideraciones que en su sentencia formula, que no cabe sino calificar como un impuesto al gravamen que el proyecto concibe como una tarifa, que se aplica a diferentes sujetos en los casos que regula.

Luego, considera que el artículo impugnado contraría lo establecido en el inciso tercero, del N° 20, del artículo 19, de la Carta Fundamental, sobre no afectación de los tributos a un destino determinado, al señalar que los recursos provenientes de su aplicación serán ingresos propios del Servicio Nacional de Aduanas.

Finalmente, el Tribunal declara que el precepto impugnado infringe el principio de la legalidad tributaria que la Constitución consagra en el N° 20, de su artículo 19.

El Tribunal, considera oportuno recordar que la Constitución Política, respetuosa de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, ha sido extremadamente cuidadosa en cuanto a la regulación de los tributos, requiriendo no sólo que los elementos esenciales de una obligación tributaria queden comprendidos en la ley misma, sino también que ésta se genere de acuerdo con las exigencias que la misma Constitución puntualiza.

Que el proyecto, en su artículo 6°, fija el monto máximo de los tributos que, bajo la denominación de tarifas, establece, pero deja entregado al reglamento la determinación de "las condiciones, plazos, tramos y demás modalidades" que se aplicarían a su pago. Tal remisión al ámbito del reglamento, permite que, a través de éste, se pueda regular la forma que garantice la igual repartición de los tributos establecidos, materia que la Constitución exige que sea señalada por el legislador. Debe agregarse que, en el caso de que se trata, la ley se ha limitado a señalar sólo el monto máximo del tributo, con lo cual, por medio de la precisión de condiciones, plazos y modalidades, sería el reglamento el que entraría eventualmente a proporcionar aquella garantía de igualdad, cuyo resguardo corresponde en

este caso, de acuerdo con la Constitución, en forma específica a la ley. Debe, asimismo, señalarse que en este caso el legislador no ha especificado, debida y suficientemente, las normas conforme a las cuales pudiera dictarse un reglamento de ejecución. Por el contrario, la amplitud del término "condiciones", "plazos" y "modalidades" que emplea, habilitarían para una amplia regulación e incluso, aun cuando fuere meramente hipotético, establecer elementos diferenciadores y fuentes de desigualdades.

Que, de acuerdo con lo anterior, el Tribunal concluye que el proyecto no proporciona el sustento legal indispensable para el establecimiento del tributo que origina, vulnerando de esta manera el claro requisito constitucional exigido por las citadas normas de los artículos 6°, 7°, 19, 60, 61 y 62 de la Constitución Política, y adolece así, también, en esta parte de inconstitucionalidad.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra del Ministro señor Colombo.

ARTICULO 19, N° 21

Asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

Con fecha 21 de abril de 1992, (Rol 146), el Tribunal, acogiendo un requerimiento interpuesto por diputados pertenecientes a partidos del gobierno y de la oposición, declara inconstitucional el decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas N° 357, de 1992, que prohibió la colocación de carteles, avisos de propaganda o cualquiera otra forma de anuncios comerciales en los caminos públicos del país, por atentar contra los numerales 21 y 24, del artículo 19 de la Constitución.

La infracción al N° 21 del artículo 19, el Tribunal la fundamenta diciendo que si bien es efectivo que el legislador haciendo uso de su facultad de "regular" puede establecer limitaciones y restricciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, esta facultad no le corresponde al administrador, pues de acuerdo al texto constitucional se trata de una materia que debe ser regulada por una ley. En otras palabras, el constituyente entrega al legislador y no al administrador la facultad de disponer cómo deben realizarse las actividades económicas y a qué reglas deben someterse.

Que de acuerdo al artículo 19, N° 21, de la Constitución Política las únicas prohibiciones que pueden imponerse al derecho a desarrollar una actividad económica son las que se sustentan en el orden público, la moral y la seguridad nacional.

El decreto supremo N° 357, del Ministerio de Obras Públicas, de 1992, cuya constitucionalidad se cuestiona, no se fundamenta en ninguno de los conceptos mencionados que permitirían prohibir el desarrollo de una actividad económica. Las normas reglamentarias no están facultadas para restringir, limitar o prohibir el ejercicio de los derechos constitucionales, pues esta atribución es exclusiva de la ley. Además, para que la

autoridad administrativa pueda reglamentar ciertas limitaciones al ejercicio de los derechos constitucionales, debe estar autorizada por la Constitución, autorización que no existe en relación a esta materia en el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental.

En cuanto a la violación del N° 24 del artículo 19 de la Constitución, la sentencia expresa que es evidente que los dueños de las fajas adyacentes de los caminos, en su calidad de propietarios de dichos espacios, sólo podrían ver afectado el ejercicio de su derecho de propiedad por normas legales y que, además, deriven de su función social y que no afecten la esencia del derecho de propiedad.

En el caso del decreto supremo N° 357, del Ministerio de Obras Públicas, no se ha cumplido con estos requisitos, pues en virtud de una norma reglamentaria se ha impuesto a los dueños de las fajas adyacentes de los caminos limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad sobre esos terrenos. Estas limitaciones, establecidas por decreto supremo, impiden a los propietarios usar de dichos espacios y gozar de los legítimos beneficios que podrían aportarles los contratos de arriendo u otras convenciones que celebraren para los efectos de propaganda comercial o publicidad caminera.

Que de lo expuesto resulta que el decreto supremo impugnado es contrario a la Constitución Política pues ha impuesto limitaciones al ejercicio del derecho de dominio, las que sólo puede establecer la ley y siempre que deriven de su función social.

La sentencia se acordó con los votos en contra de los Ministros señores Aburto, Velasco Letelier y Faúndez.

Si bien los disidentes aceptan que la Constitución contempla expresamente la posibilidad de que se regule por ley el derecho a desarrollar cualquier actividad económica y que también por ley, se fijen las limitaciones que restrinjan al derecho de propiedad, expresan que el decreto supremo N° 357 no hace otra cosa que usar de la facultad que la ley ha concedido al Ejecutivo para dar normas sobre la colocación de avisos en las franjas adyacentes a los caminos públicos y, como es frecuente al ejercer atribuciones de este tipo, la normativa resultante conlleva una o más prohibiciones para los casos que no se ajusten a ellas.

Agregan los disidentes que el decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960, es una norma legal que regula el derecho a desarrollar una actividad económica en plena concordancia con los términos del N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política y, por ende, la reglamentación dictada por mandato de ella tiene también plena eficacia constitucional cuando, como en la especie, se ajusta al concepto de ser una simple regulación al ejercicio de un derecho.

Agregan que dentro de la Constitución de 1980 la potestad reglamentaria del Presidente de la República es mucho más amplia que bajo el imperio de la de 1925, según la cual "sólo en virtud de una ley" era posible establecer normas obligatorias para la convivencia jurídica. Hoy día "sólo son materia de ley" aquellas que, de modo taxativo, se enumeran en el artículo 60 de la Carta Fundamental, el último de cuyos números, el único de carácter general, se refiere a normas que estaluyan "las bases esenciales de un ordenamiento jurídico". En estos casos, entonces, el legislador debe limitarse a establecer esas bases quedando entregada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la dictación de los "reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes".

Por último, en cuanto al reproche que hacen los requirentes al decreto supremo en examen por limitar también el derecho de dominio a los propietarios de los inmuebles adyacentes a los caminos públicos, los disidentes estiman que se trata de una limitación establecida por ley, carácter que tiene el decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960, que autoriza la dictación del reglamento contenido en el decreto supremo que se impugna.

Con fecha 6 de abril de 1993, (Rol 167), el Tribunal acogió un nuevo requerimiento por inconstitucionalidad de un decreto supremo, esta vez, al N° 327, del Ministerio de Obras Públicas, de 1992, por conculcar el derecho de las empresas de avisaje publicitario caminero y el de los propietarios de los predios colindantes con los caminos públicos del país que arriendan sus terrenos para la instalación de los letreros.

El Tribunal expresó que del examen del N° 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, se colige claramente que las prohibiciones para desarrollar una actividad económica tienen que fundarse en no ser contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad nacional y que el ejercicio del derecho debe llevarse a cabo respetando las normas legales que lo regulen.

Que si bien por "regular", conforme al Diccionario de la Real Academia debe entenderse "ajustado y conforme a reglas", ello no podría jamás interpretarse en el sentido de que se impida el libre ejercicio del derecho. Por otra parte, si bien al regular se pueden establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de un derecho, éstas claramente, de acuerdo al texto de la Constitución, deben ordenarse por ley y no mediante normas de carácter administrativo.

Que en mérito de lo expuesto se concluye que el decreto supremo impugnado limitó el derecho a desarrollar una actividad económica; que la atribución de limitar tal derecho le corresponde al legislador y no al administrador, y que el Tribunal ha sentado jurisprudencia sobre esta materia en la sentencia a que nos referimos al iniciar este capítulo.

Esta sentencia se acordó con el voto en contra del Ministro señor Velasco Letelier y del entonces abogado integrante, hoy Ministro del Tribunal Constitucional, don Juan Colombo.

Expresaron, reiterando la disidencia del 21 de abril de 1992, que el decreto supremo N° 327, impugnado, no hace otra cosa que usar de la facultad que la ley, en este caso, el DFL N° 206, de 1960, ha concedido al Ejecutivo para reglamentar la colocación de avisos en las fajas adyacentes a los caminos públicos. Por consiguiente, el Presidente de la República, en uso de la potestad reglamentaria de que está investido, ha señalado las condiciones en que pueden colocarse los avisos y carteles en la franja adyacente a los caminos públicos y, como legítima consecuencia de ello, ha quedado limitado el libre ejercicio del derecho de propiedad de las empresas publicitarias y de los dueños de predios en que pudiesen colocarse los avisos y carteles. La limitación proviene de la propia ley, ya

que el reglamento regula los aspectos secundarios necesarios para el ejercicio de esa limitación.

Con fecha 30 de octubre de 1995, (Rol 226), el Tribunal resolvió, como se ha dicho en otra parte de esta exposición, un requerimiento para que se declare la inconstitucionalidad de determinados artículos del proyecto de ley sobre "Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo".

Uno de los preceptos impugnados decía relación a las limitaciones al dominio en un medio de comunicación social por parte de una persona natural o jurídica.

El Tribunal declaró inconstitucional el respectivo precepto, puesto que al prohibir que se posea más del 30% del mercado informativo nacional, en el ámbito de la prensa escrita, o de la distribución de diarios de información general, se vulnera el derecho de emprender o desarrollar cualquier actividad lícita sin más limitaciones que no ser contraria a la moral, ni al orden público ni a la seguridad nacional, puesto que la actividad que se pretende impedir no aparece atentatoria a ellas porque se tengan porcentajes mayores de la propiedad de tales rubros informativos a los que el proyecto prevé.

Que también ese precepto vulnera el artículo 19, N° 24, inciso segundo, de la Constitución, en cuanto si bien este inciso dispone la posibilidad de limitar el derecho de propiedad, lo permite solamente en la medida que esas limitaciones deriven de su función social, función que comprende, por expresa disposición constitucional, cuanto exijan las circunstancias que allí se indican, las cuales, según este Tribunal no se configuran en el caso de autos. Cabe agregar, además, que tales limitaciones jamás pueden afectar el contenido esencial del derecho, esto es, no pueden consistir en "privación" del derecho, como ocurre con la disposición del proyecto en análisis, privación para la cual, en conformidad con la Constitución, no tiene competencia el legislador, situación que conlleva de suyo a la vulneración de los artículos 6° y 7° de la Constitución.

El Tribunal indica, a mayor abundamiento, que debe tenerse presente que toda pretendida limitación o restricción a un derecho constitucionalmente asegurado, puede establecerse únicamente en los casos o circunstancias que en forma precisa y restrictiva

indica la Carta Fundamental; y que, además, tales limitaciones deben ser señaladas con absoluta precisión, a fin de que no sea factible una incorrecta o contradictoria interpretación. Asimismo, esa exigida precisión debe permitir la aplicación de las restricciones impuestas de una manera igual para todos los afectados, con parámetros incuestionables y con una indubitable determinación del momento en que aquellas limitaciones nacen o cesan.

Con fecha 4 de noviembre de 1996, (Rol 249), el Tribunal falló un requerimiento interpuesto por diputados que solicitaban la inconstitucionalidad del proyecto que autorizó el incremento presupuestario de la CORFO para absorber las pérdidas operacionales de la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR S.A.). Sostienen los requirentes que el incremento del patrimonio que recibirá ENACAR, producto de la percepción de los fondos que el proyecto de ley contempla, constituye una actividad empresarial del Estado que debe ser autorizada por una ley de quórum calificado.

El Tribunal estimó que con el proyecto cuestionado no se ha violado el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental, puesto que cuando en el Presupuesto de la Nación se contempla una partida para que el servicio público Corporación de Fomento de la Producción reciba una suma de dinero destinada exclusivamente a aumentar el capital accionario de una sociedad anónima, de la cual es su principal accionista, no está el Estado generando una nueva actividad empresarial ni participando en ella ya que la empresa beneficiaria de este aumento, ENACAR S.A. mantiene su misma actividad y objeto social, por lo que no resulta aplicable el quórum calificado para la aprobación de la ley que así lo autorice.

ARTICULO 19, N°s. 23 y 24

Distinguen entre el acceso a la propiedad y la propiedad adquirida.

Los senadores requirentes (Rol 115), sometieron a la resolución del Tribunal una inconstitucionalidad en que se habría incurrido en la tramitación del proyecto que modificaba la Ley de Pesca y Acuicultura, ya que determinados preceptos del proyecto configuraban un sistema de inapropiabilidad de ciertos bienes que debieron ser aprobados por las mayorías exigidas por la Constitución en su artículo 63, por tratarse de una ley de quórum calificado, agregando el requerimiento de autos, que sólo una ley de esta especie, es la que puede afectar la adquisición de bienes, en virtud de lo establecido en el N° 23 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

El impedimento para adquirir el dominio de los bienes a que se refería el requerimiento, era el de los peces y otros recursos hidrobiológicos, que lo hacía extensivo a todas las personas que no estuvieran desarrollando actividades pesqueras industriales.

El Presidente de la República al contestar y fundar sus observaciones al requerimiento, sostuvo que el sistema a que da origen el proyecto de ley en examen no crea un régimen de inapropiabilidad de bienes, sino que establece un modo de adquirir el dominio, al cual incorpora limitaciones en mérito de la facultad que en tal sentido concede a la ley común el N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

La presentación de estas dos diferentes interpretaciones hizo necesario al Tribunal esclarecer debidamente el justo alcance y comprensión de los dos citados numerales del artículo 19 de la Constitución Política.

El Tribunal precisó que el ámbito de aplicación del N° 23 del artículo 19 de la Constitución, era el correspondiente al derecho a la adquisición de bienes cuya propiedad no se tiene, consagrando una plena libertad para adquirirlos, con la sola limitación de aquellos "que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así". Agrega esta disposición que las limitaciones o requisitos

que puedan establecerse para la adquisición del dominio de algunos bienes deberán ser impuestas por una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional.

En cambio, el ámbito de aplicación del N° 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, corresponde al derecho de propiedad que ya existe, sea cual sea su especie y que se radica en "toda clase de bienes corporales o incorpales". Establece la Constitución, con respecto a la propiedad adquirida, que la ley común sólo puede determinar "las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social" agregando que esta función social "comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental".

Que se desprende de lo expuesto, que la Constitución Política ha hecho una diferenciación entre el acceso a la propiedad y el ejercicio del derecho de dominio, destinando para cada uno de estos ámbitos dos diferentes numerales del artículo 19: el 23 para el primero y el 24 para el segundo. De ello también se concluye que, para establecer "limitaciones o requisitos para la adquisición" ha exigido que sólo pueda hacerse por medio de una ley de quórum calificado; y que, para establecer "limitaciones u obligaciones" que se deriven de la función social de la propiedad, ha preceptuado que sólo pueda hacerse por ley sin adicionar requerimiento de quórum.

El Tribunal estimó que las disposiciones del proyecto impugnado que limitan el acceso a la propiedad de los peces y a otros recursos hidrobiológicos, tienen como consecuencia la configuración de un régimen o sistema que se relaciona directamente con el acceso a la propiedad, por lo cual las limitaciones o requisitos que a éste imponga, deben originarse en una ley de quórum calificado, y al así no hacerlo adolecen de inconstitucionalidad.

ARTICULO 19, N° 24.

Asegura el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Con fecha 7 de marzo de 1994, (Rol 184), el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto que modifica las leyes de mercado de valores, administración de fondos mutuos, de fondos de inversión, de fondos de pensiones, de compañías de seguros y otras materias que indica.

El proyecto contenía un precepto que modificaba el artículo 94 del decreto ley N° 3.500, de 1980, por el cual se facultaba a la superintendencia de administradoras de fondos de pensiones para nombrar, con el acuerdo previo del Banco Central de Chile, administrador delegado de las administradoras con todas las facultades que en el mismo precepto se señalaban.

En concepto del Tribunal, dicho precepto vulneraba la Constitución en las siguientes disposiciones:

En su artículo 19, números 24 y 26, en cuanto priva de la facultad de administración a la administradora afectada, facultad que es inherente al derecho de propiedad de los dueños del ente societario de ser administrado libremente por quienes éstos determinen conforme a su propio estatuto social, lo que afecta en su esencia al derecho de propiedad.

En su artículo 19, N° 15, que reconoce a toda persona el derecho de asociación, al imponerse por la autoridad administrativa a una entidad asociativa, como lo es la administradora de fondos de pensiones, una determinada persona, ajena enteramente a ella, como interventor, para que ejerza actividades de administración, asumiendo funciones sin la aquiescencia ni participación alguna de los miembros que conforman el cuerpo asociativo afectado.

En su artículo 1°, inciso tercero, que reconoce y ampara a los grupos asociativos o cuerpos intermedios que existen entre la sociedad y el Estado y les garantiza su adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

En su artículo 73, que radica la función jurisdiccional del Estado exclusivamente en los tribunales establecidos por la ley. El nombrar interventor de una Administradora de Fondos de Pensiones por vía administrativa, a través de una resolución de un servicio público como es una superintendencia, no es sino adoptar una medida precautoria y ello es inherente y consustancial al ejercicio de potestades jurisdiccionales, exclusivas y excluyentes de los tribunales de justicia, y no de órganos de la Administración del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, se vulnera, también, lo dispuesto en el artículo 19, N° 3, inciso cuarto de la Constitución, que reconoce a toda persona el derecho al juez natural y prohíbe el ser juzgado por "comisiones especiales" como denomina el constituyente a todo órgano que usurpa atribuciones jurisdiccionales y pretende asumirlas sin haber sido investido de ellas conforme a derecho.

Que todo lo dicho comporta, asimismo, la infracción de los artículos 1°, inciso cuarto, 5°, inciso segundo, 6° y 7° de la Constitución Política, que prohíben expresamente a todo órgano del Estado vulnerar los derechos esenciales de la persona humana, le imponen el deber de respetarlos y promover su ejercicio, y le obligan a someter su acción a la Constitución, sancionando su infracción con la nulidad de los actos que la vulneren o infrinjan.

Esta decisión fue acordada con el voto en contra del Ministro señor Juan Colombo, quien, en síntesis, sostuvo que la referida facultad se ajusta a la Constitución, porque las superintendencias son organismos con que cuenta el Gobierno para controlar la actividad que realizan los particulares cuando manejan, autorizados expresamente por la ley, fondos ajenos. Los fondos de pensiones pertenecen a quienes los han generado con su trabajo y en virtud de la ley son administrados y están puestos bajo la custodia de terceros que funcionan y desarrollan su actividad amparados por la ley. Ello exige que el sistema que los autoriza y estimula cuente con controles eficientes, tendientes a velar porque dichos fondos no sean distraídos, mal invertidos o dilapidados, por lo que se justifica que diversas leyes faculten a los organismos contralores para tomar medidas administrativas tendientes a la conservación

y cuidado de la propiedad de los dineros y otros bienes de los usuarios, administrados por las empresas sometidas a su control.

Que la propia Constitución, en el artículo 19, N° 18, garantiza a todas las personas el derecho a la seguridad social, agregando el texto que "El Estado supervigilará" el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social. En otros términos, el constituyente da un mandato perentorio al Estado, para que a través de sus organismos competentes cumpla con dicho deber. La disposición en análisis, en opinión del Ministro Colombo, da plena eficacia a este precepto constitucional y queda debidamente amparado por él.

Con fecha 2 de diciembre de 1996, (Roles 245 y 246), el Tribunal se pronunció sobre dos requerimientos acumulados con el objeto de que se declarara inconstitucional el decreto supremo N° 1, de 6 de agosto de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, que reglamenta la aplicación del artículo 13 del decreto ley N° 1.939, de 1997.

El decreto impugnado tiene por objeto, en síntesis, señalar un procedimiento para que los interesados en acceder a las playas de mar, ríos o lagos, puedan llegar a ellas, en forma gratuita, a través de los terrenos de los propietarios colindantes.

Los requirentes han sostenido que el decreto supremo N° 1, de 1996, estaría estableciendo una forma de privar el dominio sin indemnización ni ley expropiatoria, y, advierten, también, que se trataría de una limitación al dominio que afecta su esencia y que por los daños que causa debería indemnizarse.

La sentencia señala la importancia de distinguir entre la privación y las limitaciones al dominio, puesto que el sustento de la privación es el interés nacional y la utilidad pública, en cambio, el fundamento a las limitaciones al dominio lo constituye la función social que debe cumplir la propiedad.

A juicio del Tribunal la obligación de los propietarios colindantes con las playas de otorgar gratuitamente una vía de acceso a éstas, constituye una limitación al dominio de dichos propietarios.

Las playas son bienes nacionales de uso público y su uso pertenece a la Nación toda. En razón de la función social que debe cumplir el ejercicio del derecho de dominio, la autoridad, en este caso el legislador, puede regular el acceso a dichos bienes, a través de los predios colindantes, para que no se desnaturalice el concepto de que son de la Nación toda. Lo que no puede hacer es privar del derecho de dominio y de sus atributos esenciales o hacer ilusorio el ejercicio del derecho por las limitaciones que impone.

El Tribunal advierte que el texto de la Constitución de 1980 se ha referido a las limitaciones al dominio en diversas de sus disposiciones y destaca que el constituyente sólo se refiere en forma expresa a la obligación de indemnizar tratándose de las limitaciones al derecho de dominio que se pueden imponer en el estado de asamblea y en el estado de catástrofe, exigiéndose para que proceda, que causen daño y que signifiquen una privación de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio.

Luego señala que tanto la doctrina en general como el propio Tribunal, aceptan que la interpretación que debe darse a las normas constitucionales sea más extensa que la interpretación legal.

Al efecto, examina diversos fallos del Tribunal en que ha sostenido que "la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía".

Que utilizando este mismo criterio, para ver si el Estado debe o no pagar indemnización a los propietarios de los terrenos colindantes con las playas, es preciso determinar si esta limitación causa daño y si afecta a alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio.

La sentencia sostiene que evidentemente se causa un daño con la vía de acceso a las playas, pues se trata de una limitación al dominio que consiste en una servidumbre de tránsito, tanto para peatones como para vehículos, sin pago de indemnización alguna. Además, si bien no se les priva del dominio del terreno de la vía de acceso, se les limitan las facultades de uso y goce de tal forma que éstas pasan a constituir en la práctica más que una limitación una privación parcial del uso y goce al ejercicio del derecho de dominio.

En este caso, no hay privación total del uso y goce, pero sí una limitación que hace ilusorio estos atributos del dominio y que es indudable que, en la especie, causa daño y que éste debe ser indemnizado.

Señala el Tribunal que la Constitución de 1980 ha establecido la responsabilidad del Estado como un principio general en diversas de sus disposiciones, especialmente en los artículos 6º y 7º, que son suficientemente conocidos, y de los que resulta que si se afectan derechos constitucionales y se causa daño cabe responsabilidad del Estado.

Además, los artículos 1º, 5º y 38 de la Carta Fundamental ponen cortapisas al legislador y a las autoridades respecto de las garantías constitucionales que ella establece en favor de los individuos y si éstas son sobrepasadas, claramente surge la responsabilidad del Estado.

Que por lo expuesto anteriormente, el Tribunal destaca que si la Constitución establece que en ciertos estados de excepción las limitaciones al dominio dan derecho a indemnización, con mayor razón deberán indemnizarse las limitaciones que se establezcan en un período de normalidad constitucional y que causen daño.

En consecuencia, la limitación al dominio que impone el decreto supremo Nº 1, de Bienes Nacionales, de 1996, si bien no priva totalmente de los atributos de uso y goce de la propiedad, en el hecho hace ilusorios estos atributos, de lo que resulta en la realidad una privación de ellos que causa un daño que debe indemnizarse por la autoridad.

Que, además, sobre el particular cabe destacar que el espíritu general de la legislación dictada bajo la vigencia de la Constitución de 1980 ha sido el pago de indemnizaciones ya sea por el Estado o por los particulares, si se establecen servidumbres o limitaciones que afectan el uso o goce de la propiedad. De tal manera que si causan daño éstos deben pagarse.

Que, interpretando las normas constitucionales en un sentido armónico y de acuerdo a los principios generales y a los valores que inspiran el texto, este Tribunal estima que el decreto impugnado, al establecer la posibilidad que se imponga a los propietarios de los terrenos colindantes con playas, una vía de acceso a dichos bienes nacionales de uso público

en forma gratuita, sin pago de indemnización, atenta contra claras disposiciones constitucionales y causa daño por lo que debe de acogerse el requerimiento planteado.

Señala la sentencia que los actos del Presidente de la República derivados de su potestad reglamentaria de ejecución deben atenerse a la Constitución y a la ley que aplican y si exceden esta última regulando materias propias del campo del legislador pasan a violar la Constitución. Es atribución del Tribunal examinar la constitucionalidad del decreto, ya que si éste no se ajusta a la Ley Fundamental debe declarar su inconstitucionalidad.

Que, en consecuencia, el decreto supremo Nº 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 1996, no se ajusta a la Constitución Política por exceder el campo de la potestad reglamentaria y entrar de lleno a la órbita del legislador.

Se hace presente que el Ministro señor Ricardo Garcia concurrió a la resolución de acoger el requerimiento, pero sobre la base de otros fundamentos distintos a los sostenidos por la sentencia.

Con fecha 15 de abril de 1997, (Rol 253), el Tribunal resuelve el requerimiento de senadores para que se declare inconstitucional el decreto supremo Nº 171, de 17 de enero de 1997, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Se indica por los requirentes, que las modificaciones que el decreto supremo Nº 171 introduce a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, traen como consecuencia aumentar la superficie que el propietario de un terreno debe ceder gratuitamente a la Municipalidad como requisito previo a la urbanización de dicho terreno, privándolo, en consecuencia, de parte de su propiedad, por acto administrativo, sin que medie expropiación ni se conceda indemnización alguna.

El Tribunal desechó el requerimiento y sostuvo que las normas reglamentarias estaban conforme con la Constitución, por las siguientes razones:

a) porque las cesiones de terrenos gratuitas razonables, inherentes a toda urbanización, lejos de constituir un daño patrimonial para el dueño procura un beneficio pecuniario para él;

b) porque las cesiones gratuitas se efectúan en el caso que el titular del dominio, por su propia y libre voluntad, resuelva urbanizar, por lo que mal podría pensarse que afecten el derecho de propiedad, ya que resultaría absurdo que el propietario persiguiera causarse un daño patrimonial a sí mismo;

c) porque las destinaciones gratuitas robustecen el derecho de propiedad, pues persiguen, básicamente, evitar el deterioro de las propiedades vecinas;

d) porque se trata de conciliar en forma prudente y justa los intereses personales del urbanizador con los de la sociedad toda.

El Tribunal concluye sosteniendo que resulta imperativo expresar que si las cesiones de terrenos llegaren a ser de tal envergadura que el legítimo derecho del dueño de los terrenos que se propone urbanizar, se convirtiera en algo utópico o ilusorio es indudable que ellas serían inconstitucionales, porque se vulneraría el derecho de propiedad que la Carta Fundamental asegura a todas las personas en su artículo 19, N° 24.

El Tribunal tampoco aceptó la tesis del requerimiento en orden a que las cesiones gratuitas de terrenos constituyan una expropiación, por las siguientes razones:

a) porque la expropiación, por esencia, es un acto de la autoridad que se impone por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, sin el consentimiento del expropiado, y como se ha demostrado, las cesiones gratuitas, por el contrario, se originan en un acto voluntario y libre del propio dueño de los terrenos a urbanizar;

b) porque aplicada la tesis del requerimiento, en estricto derecho, se trastocaría todo el sistema constitucional sobre expropiaciones, pues en lugar que ella procediera por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por el legislador, en virtud de una ley general o especial que la autorice, la expropiación, en este caso, surgiría como consecuencia de la voluntad de un particular que resuelve urbanizar su propiedad, y

c) porque la Ley General de Urbanismo y Construcciones contraponen los conceptos de "expropiación" y "cesiones gratuitas", al disponer que los trazados de los Planos Reguladores Comunales se realizarán por el municipio mediante expropiaciones, adquisiciones y cesiones de terrenos que se urbanizan.

Con fecha 13 de octubre de 1997, (Rol 260), el Tribunal se pronuncia sobre un requerimiento para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos que se señalan del proyecto modificatorio del Código de Aguas.

Los requirientes fundan la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados en no haberse cumplido en su tramitación con los quórums establecidos en la Carta Fundamental, ya que tales disposiciones constituyen limitaciones a la adquisición del derecho de aprovechamiento de aguas y, por ende, exigen para su aprobación una ley de quórum calificado, de conformidad a lo prescrito en el artículo 19, N° 23, de la Constitución Política.

Como se sabe, las aguas son bienes nacionales de uso público y en cuanto tales su dominio pertenece a la Nación toda, otorgándose a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a la ley.

El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es un derecho real que se constituye originariamente por un acto de autoridad, conforme al procedimiento establecido en el Código de Aguas y su dominio se encuentra amparado por el inciso final del N° 24 del artículo 19 de la Constitución que dispone: "Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos."

El Tribunal estima que los preceptos cuestionados por el requerimiento no representan limitaciones al derecho de aprovechamiento de aguas una vez constituido, sino disposiciones regulatorias de la adquisición originaria de dicho derecho.

El constituyente, como se ha dicho, ha entregado a la "ley", sin calificativos, la regulación o constitución del derecho sobre las aguas y, en consecuencia, el intérprete debe entender que tal ley es la ley común u ordinaria.

Esta reserva legal especial, sostiene el Tribunal, tiene aplicación preferente sobre cualquier otra norma general, entre las cuales se cuenta, desde ya, el artículo 19, N° 23, de la Constitución, que se refiere a toda clase de bienes. Esta última norma, que requiere de una

ley de quórum calificado para que se puedan establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algún bien, debe entenderse en concordancia con lo prescrito en el inciso final del N° 24, del artículo 19 de la Constitución, que otorga al procedimiento de adquisición del derecho de aprovechamiento un estatuto especial propio de ley común.

En consecuencia, los artículos del proyecto cuestionados relativos a la adquisición originaria del derecho de aprovechamiento de las aguas no quedan comprendidos en aquella regla del artículo 19, N° 23, de la Constitución, que exige quórum calificado. Sostener lo contrario, implicaría que no sólo los artículos del proyecto que se han cuestionado deberían ser materia de leyes de quórum calificado, sino que prácticamente todo el Código de Aguas, en cuanto regula la adquisición de este derecho, porque es dicho Código el que, al establecer el procedimiento de adquisición del derecho de aprovechamiento, consigna un conjunto sistemático de requisitos y limitaciones para su adquisición. Esta tesis está en abierta contradicción con lo preceptuado en el artículo 60, N° 3, de la Constitución, que reserva a la ley ordinaria o común toda materia propia de codificación, entre las cuales se encuentra, naturalmente, el Código de Aguas.

Acordada la sentencia con el voto en contra de la Ministra señora Bulnes quien estima que el derecho de aprovechamiento es un derecho real y, en consecuencia, en conformidad a las normas del derecho común, es un bien incorporal, por lo que cabe aplicar a su respecto el artículo 19, N° 23, de la Carta Fundamental, que asegura el libre acceso a la propiedad de toda clase de bienes, en otras palabras, la posibilidad de adquirirlo y de incorporarlo al patrimonio privado, pudiendo establecerse limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes, sólo por medio de una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional.

Con fecha 10 de febrero de 1995, (Rol 207), el Tribunal resolvió un requerimiento de diputados con el objeto que se declarara la inconstitucionalidad del proyecto que derogaba el inciso cuarto del artículo 10 de la ley N° 18.401, sobre capitalización de dividendos en los bancos con obligación subordinada.

Los requirentes sostienen, en síntesis, que tal derogación infringe la Constitución por cuanto se priva de un derecho conferido por la ley, emanado de un contrato celebrado entre particulares e incorporado a los estatutos sociales de cada institución financiera. Además, agregan, se modifica por ley un contrato celebrado entre particulares y el Banco Central de Chile.

Por las razones antes indicadas, los requirentes sostienen que el proyecto de ley contraviene el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política de la República, al confiscarse y privarse a los accionistas preferentes de los bancos comerciales con deuda subordinada para con el Banco Central, de su facultad de no repartir dividendos y capitalizar de pleno derecho, en conformidad a la ley, dichas utilidades.

En consecuencia, la cuestión sometida al conocimiento del Tribunal está basada, en términos primarios, en que algunos accionistas de aquellas entidades bancarias afectas al pago de deuda subordinada, estarían siendo privados por el proyecto de ley en examen de atributos o facultades de su dominio sobre sus acciones, comprometiendo paralelamente los derechos correlativos de esas mismas entidades para poner en práctica la capitalización de excedentes devengados y derivada del acuerdo de estos accionistas.

En efecto, el artículo 10 de la ley N° 18.401, en su inciso cuarto, cuya derogación se impugna en autos, dispuso: "La junta de accionistas, con el acuerdo de la mayoría absoluta de las acciones presentes o representadas que gocen de preferencia, podrá acordar que no se les reparta dividendo. Las sumas que les hubieren correspondido como dividendo se capitalizarán por el sólo ministerio de la ley y se emitirán acciones preferidas que tendrán derecho al total del dividendo en la proporción resultante entre el aumento del capital pagado y el total del capital pagado y reservas de la empresa al término del ejercicio, descontadas las pérdidas acumuladas".

Esta norma da origen a un derecho a obtener la capitalización de dividendos y a que esta capitalización genere acciones con un ciento por ciento de participación proporcional sobre ellos y que constituyen elementos del todo excepcionales al régimen general.

Que la esencia de la problemática a que este Tribunal ha debido avocarse se encuentra centrada en el análisis de un sistema que da derecho a los propietarios de acciones para recuperar el tratamiento normal de su participación proporcional en los excedentes cuando capitalicen los dividendos de sus acciones antes adquiridas con tratamiento anormal y reducido. Todo lo anterior forma un solo todo, intercondicionado e inseparable en virtud de ese régimen, que tiene el derecho a que sus nuevas capitalizaciones practicadas con sus dividendos no repartidos, se conviertan en acciones con plenitud de participación proporcional en los excedentes, esto es, con el tratamiento normal de una inversión en una entidad de esta especie. Por lo mismo, ese es el derecho del que la derogación del inciso cuarto del artículo 10 de la ley N° 18.401 pretende privarlos.

Incorporación del derecho al dominio de los accionistas.

Derechos adquiridos

Que de lo expuesto se concluye que desde el momento en que los inversionistas en acciones preferidas de la banca endeudada con el Banco Central celebraron sus contratos de adquisición de acciones, adquirieron el derecho a que los dividendos de esas acciones podrían llegar a ser capitalizados y transformarse en nuevas acciones con un ciento por ciento de participación proporcional en los excedentes. De esta manera, ellos actuaron con la certidumbre conferida por la ley y el contrato suscrito de la aplicación de un régimen de normalidad de participación en las inversiones futuras así generadas. Este derecho a emitir su voto en la junta de accionistas para dar origen a esa capitalización, se incorporó desde su mismo inicio a su derecho de dominio sobre los bienes que así estaba adquiriendo, llevando asimismo implícito desde ese propio momento el que esas nuevas inversiones tendrían el régimen de participación normal referido.

Que resulta evidente que los derechos que los dueños de las acciones que gozan de preferencia para acordar que no se les reparta dividendos y que las sumas que les hubieren correspondido por tal concepto se capitalicen por el solo ministerio de la ley y se emitan

acciones preferidas, como lo establece el inciso cuarto del artículo 10, de la ley N° 18.401, constituyen un bien incorporal cuya propiedad se encuentra asegurada por la Constitución.

Que la derogación de dicho inciso cuarto privaría, de esta manera, a las personas dueñas de acciones con preferencia, de un derecho adquirido a votar la no repartición de dividendos y a que, por el solo ministerio de la ley, se produzca su capitalización, situación que tiene un evidente efecto económico y patrimonial, afectando su derecho de dominio, al deteriorar y suprimir facultades de que gozaba, vulnerándose de esta manera el precepto del artículo 19, de la Carta Fundamental, al afectar su propiedad sin causa prevista en la misma Constitución.

El proyecto no encuentra su fundamento en limitaciones u obligaciones en mérito a la supuesta función social o al interés general de la colectividad.

Que mal podría entenderse que el proyecto de ley que ha suscitado la cuestión de constitucionalidad encuentre su fundamento en limitaciones u obligaciones al derecho de propiedad de los titulares de las acciones preferidas en mérito a la supuesta función social. No están comprometidos, en la especie, los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas ni la conservación del patrimonio ambiental.

Los accionistas, al adquirir esas acciones, incorporaron a su propiedad la facultad de no recibir dividendos para que, de pleno derecho, se produjere su capitalización con los efectos legales preestablecidos.

Las facultades que concedió el inciso cuarto del artículo 10 de la ley N° 18.401, a los accionistas de que se trata, no cabe entenderlas en un interés general de la colectividad, sino en uno eminentemente particular o privado, que el proyecto en examen pretende dejar sin efecto. La derogación que se persigue afecta tan solo a aquellos accionistas que aceptaron incorporarse a un régimen de poder acordar que los nuevos dividendos no se repartieran y se capitalizaran por el solo ministerio de la ley, lo que no hace sino confirmar que se está en presencia de un derecho particular, de carácter netamente privado y aplicable a un específico

grupo de personas. Por lo mismo, no cabría entender que el privarlos de ese derecho particular pudiera estar amparado en intereses generales de la Nación.

Que así también no resulta procedente invocar como una fuente de afectación de los intereses generales de la Nación, las consecuencias económicas que tendría para el Banco Central la aplicación de la norma que se busca derogar, ni menos fundamentar en tal supuesta afectación la privación de un derecho de propiedad.

El proyecto priva a los titulares de acciones de un derecho adquirido.

Lo que hace el proyecto de ley en examen, a juicio del Tribunal, es privar de derechos adquiridos a las personas titulares de acciones con preferencia de las facultades inherentes a la propiedad que adquirieron y que incorporaron a su patrimonio al amparo de las disposiciones legales vigentes, situación que está protegida por la garantía consagrada en el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, y, por lo tanto, se ha establecido una limitación a las atribuciones del legislador en el sentido de carecer de facultades para alterarlo, menoscabarlo o anularlo por una norma posterior.

Luego de citar a diversos tratadistas nacionales como extranjeros que se han ocupado de la teoría de los derechos adquiridos y de la afectación de éstos a través de una ley de carácter retroactivo, el Tribunal concluye, en esta parte, diciendo que no cabe sostener que la facultad de concurrir a la junta de accionistas de acciones preferentes para acordar la no repartición de dividendos con sus correspondientes efectos, constituye una mera expectativa sujeta a hechos determinados, ya que el derecho fue plenamente adquirido al momento de celebrar los contratos de suscripción de sus acciones con los atributos y facultades legalmente establecidos, incorporándose consiguientemente a su propiedad y no siendo admisible retroactivamente extinguir tal derecho así adquirido.

La Constitución consagra la existencia de un Estado de Derecho

El Tribunal tiene presente también que la Constitución Política consagra la existencia de un Estado de Derecho, entre cuyos elementos se encuentran, la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados. Esa confianza se ve naturalmente disminuida si el legislador, con posterioridad, le atribuye a dichos actos consecuencias jurídicas que son más desfavorables que aquellas con las cuales quien los realizó en el pasado podía contar al adoptar sus decisiones, por lo que la retroactividad de una ley atenta en contra de los valores antes mencionados, que son esenciales en un Estado de Derecho como el que establece nuestra Constitución.

*Derecho a desarrollar cualquiera actividad económica,
y orden público económico*

Que no puede invocarse el N° 21 del artículo 19, de la Carta Fundamental, que asegura el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica lícita, como una norma constitucional que justifique el proyecto en examen, por cuanto una pretendida regulación de una actividad económica debe tener presente los derechos legítimamente adquiridos por las personas al amparo de la norma vigente al momento de su adquisición.

Tampoco resulta atendible, a juicio del Tribunal, la ubicación de la norma que se pretende derogar en el orden público económico, ya que ella cae de lleno en el campo del derecho privado y al respeto consiguiente de los derechos adquiridos de las personas y, especialmente, a la seguridad del artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, por lo cual

debe acogerse el requerimiento de autos en cuanto la derogación del inciso cuarto del artículo 10 de la ley N° 18.401, es inconstitucional.

La sentencia fue acordada con el voto en contra de los Ministros señores Jordán y Colombo.

Los disidentes sostuvieron, en síntesis, que no hay una vulneración al derecho de propiedad del accionista toda vez que no le priva ni de su capital ni de sus frutos, sino que sólo se le limita la facultad de capitalizar los dividendos en las condiciones que antes pudo hacerlo durante la vigencia del inciso cuarto del artículo 10 de la ley N° 18.401.

El derecho de dominio es uno solo; él permite hacer con los dividendos lo que el accionista desee, con la sola limitación de no poder acordar su capitalización automática por no autorizarlo, a contar de ahora, la ley que regula la hipótesis.

La Constitución Política, a juicio de los disidentes, reconoce el derecho de dominio en plenitud y lo garantiza. Quien lo regula es la ley y ésta, sin incurrir en inconstitucionalidad, puede afectarlo con limitaciones en beneficio del interés general del país. Es la limitación por ley lo que autoriza la Constitución Política y no estamos en presencia del cercenamiento de un derecho. No hay limitación al derecho sino a la forma de ejercitarlo.

La Constitución Política, agregan, autoriza la limitación del derecho de propiedad cuando entre otros aspectos se encuentran comprometidos los intereses generales de la Nación, como en evidencia resulta en la especie, al producirse una merma en los ingresos para el erario nacional, a través del Banco Central, perjuicio que al año 1994 puede alcanzar a la suma de cien millones de dólares.

En concepto de los disidentes la garantía fundamental que asegura el ejercicio de cualquiera actividad económica está subordinada a que ella no sea lesiva, entre otros principios, al orden público, y que conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Carta Fundamental, el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común y que, asimismo, el Banco Central de Chile es un órgano del Estado, cuyas finalidades esenciales se dirigen a cautelar el sistema financiero.

Los disidentes sostienen que no se vulnera, con la derogación de la norma impugnada, un derecho adquirido de los accionistas preferentes a capitalizar los dividendos que les corresponden, ya que la supresión de dicha facultad, aparte de no afectar lo esencial de la propiedad de esos titulares con respecto a sus acciones, constituye un evento de mera expectativa, que se encuentra condicionado por una serie de presupuestos que pueden acontecer o no.

Que en síntesis el proyecto que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la ley N° 18.401, no afecta al derecho de dominio garantizado a todas las personas por la Constitución Política, toda vez que debe ubicarse en el contexto de las disposiciones de excepción a que se refiere la Constitución Política, y si así no lo fuese, sólo se estaría en presencia de una limitación a uno de sus atributos y no de su privación.

Por ello, la facultad de que se priva a estos accionistas especiales, constituye una limitación derivada de la función social de la propiedad autorizada expresamente por el artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental, que se legitima cuando esté comprometido el interés general de la Nación, dentro de cuyo concepto se estructuró la tarea del salvamento del sistema bancario en que están inmersos los accionistas preferentes.

ARTICULO 32, N° 8

Establece que son atribuciones especiales del Presidente de la República, la de ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

Con fecha 15 de abril de 1997, (Rol 253) el Tribunal se pronunció sobre el requerimiento interpuesto por senadores para declarar la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 171, de 17 de enero de 1997, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

El Tribunal, antes de entrar a analizar el fondo del asunto controvertido, fijó su posición sobre la relación que debe existir entre el dominio legal y la potestad reglamentaria de ejecución.

Destacó que, en el caso de autos, tanto la ley como el reglamento que la ejecuta conforman un solo todo jurídicamente armónico, están indisolublemente unidos y en conjunto versan sobre la misma materia. De modo que pretender desvincular las disposiciones de la ley con las normas reglamentarias que se objetan, es negar una realidad jurídica evidente. Esta realidad normativa, el intérprete de la Constitución no puede ignorarla, pues se impone como una absoluta necesidad para resolver adecuadamente sobre la constitucionalidad de los preceptos en juego, a la luz de las disposiciones constitucionales.

Que así, conforme a la naturaleza de las cosas, lo que ocurre con el requerimiento en esta parte, sobre dominio legal y potestad reglamentaria, es que la petición de inconstitucionalidad de las disposiciones respectivas conlleva necesaria e ineludiblemente el emitir un pronunciamiento material implícito sobre la constitucionalidad de un acto del Poder Legislativo, porque el Presidente de la República se ha limitado a dictar las normas tendientes a poner en ejecución un precepto legal en estricta sujeción a lo que éste dispone. En otras palabras, lo que en estricto derecho se hace, es enjuiciar un acto del Poder Legislativo, porque lo que en verdad se objeta es la constitucionalidad de la ley en que se sustenta el reglamento.

Que la conclusión a que nos conduce lo expuesto precedentemente, resulta definitivamente inadmisibles, porque el artículo 82, N° 5, de la Carta Fundamental, que autoriza a declarar la inconstitucionalidad de un decreto, precepto en que se funda el requerimiento, debe interpretarse en consonancia con el resto de las normas de la Ley Fundamental, ya que, como se ha dicho por este Tribunal desde 1985, en forma inalterada y constante, la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia algún precepto de la misma.

Que aceptar que mediante la declaración de inconstitucionalidad de un decreto se enjuicie implícitamente el contenido de una ley, importaría vulnerar gravemente un conjunto de normas constitucionales que consagran, mediante el reparto de competencia, el principio de supremacía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y, así también, en rigor, las atribuciones exclusivas de los distintos poderes del Estado.

Que, sin embargo, esta tesis no es absoluta, pues en el evento que el reglamento se apartara de la ley en consonancia con la cual se dicta, se produce la desvinculación de uno y otra, ya que dejan de constituir un todo jurídicamente armónico que da lugar a una realidad jurídica evidente, para transformarse en partes de una relación ley-decreto reglamentario que se contrastan y se repudian. En esta hipótesis, desaparece el fundamento de la tesis que se ha venido desarrollando y, por ende, se exceptúa de ella, porque el reglamento puede ser objetado, en conformidad con lo prescrito en el artículo 82, N° 5, de la Carta Fundamental, ya que su enjuiciamiento constitucional se efectuaría sin que ello importe una intromisión de este Tribunal en un acto legislativo.

En este orden de ideas, debemos entender que el reglamento contraría la ley no sólo cuando está en pugna con su texto expreso sino, también, cuando su contenido desborde el marco de posibilidades regulatorias que brinda la Constitución; tratándose del derecho de propiedad, por ejemplo, cuando él fuere vulnerado en su esencia, ya que no resulta

razonable aceptar que el legislador ha encomendado al reglamento dictar normas que pugnen con la Carta Fundamental.

Esta tesis no fue compartida por la Ministra señora Bulnes y por los Ministros señores Faúndez y Colombo, por cuanto el artículo 82, N° 5, de la Constitución, faculta a éste para resolver los reclamos "en caso de que el Presidente de la República dicte un decreto inconstitucional". De tal manera que lo que debe hacerse para cumplir cabalmente con el mandato de la Constitución, es confrontar la forma y fondo del decreto requerido, con las disposiciones constitucionales que lo regulan y decidir, como resultado, si el decreto es o no inconstitucional.

La doctrina de la sentencia que se acaba de describir fue también adoptada por el Tribunal al fallar el requerimiento interpuesto por senadores sobre la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 1.679, de 8 de febrero de 1997, del Ministerio de Hacienda, con fecha 26 de abril de 1997 (Rol 254, considerandos 10 al 14) y al fallar el requerimiento sobre la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 1.412, de 6 de noviembre de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia (Rol 283, considerandos 26 al 30).

Los Ministros señores Faúndez y Colombo adhirieron a la tesis de la nueva doctrina sustentada por el Tribunal y la Ministra señora Bulnes persistió en su disidencia.

ARTICULO 35

Establece que los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito. Agrega, que los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.

Con fecha 25 de enero de 1993, (Rol 153), el Tribunal resuelve un requerimiento interpuesto por diputados en que se solicita la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 66, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de 16 de julio de 1992, que aprueba el plan regulador intercomunal La Serena - Coquimbo.

El Tribunal señala en su sentencia que los decretos supremos, sean simples o reglamentarios, deben cumplir con la Constitución vigente no sólo en su aspecto sustantivo, sino también en su parte formal. Corresponde, en consecuencia, examinar, previamente, la naturaleza jurídica del decreto que se impugna y si éste cumple con los requisitos de forma que al respecto señala la Constitución Política.

Que entre las características fundamentales de los decretos dictados por el Presidente de la República o decretos supremos, se distingue aquella que puede referirse tanto a materias de general aplicación como a casos particulares.

Si el decreto reviste un carácter general y permanente, con el objeto de favorecer la ejecución de la ley o el ejercicio de alguna de las funciones de administración o de gobierno, toma el nombre de reglamento, el cual no se agota con su cumplimiento, como sucede con el simple decreto.

Que en cuanto a la forma de su expedición el Tribunal estima que se desprende con toda claridad del artículo 35 de la Carta Fundamental, que el constituyente ha hecho una clara distinción entre los requisitos de forma que deben tener los reglamentos, los decretos y las instrucciones, de tal manera que los decretos e instrucciones pueden expedirse con la sola firma del Ministro respectivo "por orden del Presidente de la República" y previa

autorización legal, en tanto que los reglamentos han sido excluidos de la posibilidad de la delegación de firmas y necesariamente deben ser suscritos por el Presidente de la República y, además, por el Ministro respectivo.

Que del examen del decreto impugnado se concluye con toda nitidez que se trata de un reglamento y no de un simple decreto, por lo que para que sea válido debe cumplir con las formalidades legales, según lo prescribe el artículo 7º, inciso primero, de la Constitución Política.

Que en consecuencia es evidente que el decreto objeto del requerimiento no cumple con las formalidades que exige la Constitución, pues se trata de un reglamento que no aparece firmado por el Presidente de la República, por lo que debe concluirse que el acto está viciado en la forma y adolece de nulidad, en conformidad con la disposición constitucional indicada precedentemente.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra del Ministro señor Eugenio Velasco.

Con fecha 26 de abril de 1997, (Rol 254), el Tribunal resuelve un requerimiento sobre inconstitucionalidad del decreto supremo N° 1.679, de 8 de febrero de ese año, del Ministerio de Hacienda.

Una de las impugnaciones al referido decreto se hacía consistir en la eventual incompetencia del señor Ministro de Hacienda para dictar el aludido decreto, actuando individualmente con su sola firma y "por orden del Presidente de la República".

Al fallar este punto, el Tribunal tuvo presente que la norma constitucional del artículo 35 distingue entre los reglamentos, por una parte, y los decretos e instrucciones por la otra, disponiendo que sólo respecto a los primeros no es admisible que ellos se dicten "por orden del Presidente de la República". No acontece así, por el contrario, en cuanto a los decretos supremos y a las instrucciones, porque como expresamente lo prescribe el inciso segundo de la norma constitucional en análisis, ellos pueden ser dictados por orden del Presidente en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.

El decreto supremo N° 1.679, que regula la forma de aplicación de la Ley de Presupuestos, no reviste, desde luego, el carácter de generalidad que tipifica al reglamento, tanto porque por su contenido como por sus destinatarios, contiene disposiciones particulares. Y, al propio tiempo, se distingue por su temporalidad, pues se agota con el ejercicio presupuestario para el cual está destinado a regir. En consecuencia, resulta evidente que se está en presencia de un decreto supremo y no de un reglamento y, por ende, es posible que él se dicte por el Ministro de Hacienda por orden del Presidente de la República, con lo cual no se ha vulnerado el artículo 35 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 38

Establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Con fecha 3 de diciembre de 1990, (Rol 115), el Tribunal falló un requerimiento sobre cuestión de constitucionalidad producida durante la tramitación del proyecto sobre Ley de Pesca y Acuicultura.

Los requirentes sostenían que se había alterado la organización de la Administración del Estado infringiendo la Constitución, al crear el Consejo Nacional de Pesca y los Consejos Zonales de Pesca, por ley común u ordinaria y no con el carácter de ley orgánica constitucional como lo exige el artículo 38 de la Constitución.

En efecto, este artículo dispone, en lo que interesa, que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública. Para cumplir este encargo se dictó la ley N° 18.575, la que estableció la organización básica jerárquica de los Ministerios y Servicios Públicos, en sus artículos 24 y 29.

Una modificación posterior a estos artículos de la ley N° 18.575, permitió que en circunstancias excepcionales la ley (sin especificar su naturaleza) podría establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales así como denominaciones diferentes a la organización de Ministerios y Servicios Públicos.

Tal situación aconteció con los Consejos de Pesca.

Sin embargo, se planteó la duda de si la referencia a la ley, que facultaba establecer estos niveles jerárquicos distintos a los señalados para los Ministerios y Servicios Públicos por los artículos 24 y 29 de la ley N° 18.575, debía entenderse hecha a la ley común o a la ley orgánica constitucional.

El Tribunal resolvió que tal referencia era a la ley orgánica constitucional, por cuanto estimó que no cabe en nuestro ordenamiento jurídico la delegación de la ley orgánica a la ley común, pues de lo contrario se estaría posibilitando que se burlaran el espíritu y la letra del constituyente que quiso que la organización de la Administración estuviera entregada a una norma de superior jerarquía.

Además el Tribunal opinó que, en estricto derecho y habida consideración a que el campo de acción de la ley en nuestro ordenamiento constitucional está determinado en forma expresa, por el artículo 60 de la Carta, no es posible la delegación de la ley orgánica a la ley común, pues la competencia de ambas emana de la propia Constitución.

Que, en consecuencia, los organismos creados por el proyecto como son el Consejo Nacional de Pesca y los Consejos Zonales de Pesca, adolecen de un vicio de inconstitucionalidad de forma, por no haber cumplido en su aprobación con el quórum exigido de acuerdo a los artículos 38 y 63 de la Constitución Política de la República.

Con fecha 16 de julio de 1996 (Rol 239), el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto de ley que establece normas y concede un aumento de remuneraciones para el personal no docente de los establecimientos educacionales que indica.

El precepto sometido a control prescribía que las municipalidades, por intermedio de sus respectivos departamentos de administración educacional, deberían establecer sistemas particulares de promoción del personal no docente de los establecimientos educacionales administrados directamente por éstos.

El Tribunal, al fundar la inconstitucionalidad del precepto sometido a su control, expresó que conforme al artículo 38, inciso primero de la Constitución, es materia reservada a la ley orgánica constitucional garantizar "La carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes".

Sostuvo el Tribunal que es principio general y básico del derecho constitucional chileno la "reserva legal" en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales; esto

es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin que pueda afectar el contenido esencial de tales derechos.

Que la disposición sometida a control delega una materia de reserva legal y de ley orgánica constitucional, a lo que determinen los departamentos de educación de las municipalidades, lo que conduce necesariamente a afirmar su inconstitucionalidad, ya que, además, se vulnera así lo dispuesto por el artículo 7° de la Carta Fundamental.

Con fecha 4 de enero de 1994, (Rol 178) el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad sobre el proyecto relativo a la plena integración de las personas con discapacidad.

El artículo 62 del proyecto remitido disponía que las personas que presten servicios en el Fondo tendrán el carácter de trabajadores del sector privado, y se regirán por el Código del Trabajo y sus normas complementarias.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política, en su artículo 38, los "trabajadores" de la Administración del Estado, esto es de los distintos organismos que la componen, sean centralizados o descentralizados, son funcionarios públicos.

Que en consecuencia, tratándose de un servicio público descentralizado que forma parte e integra dicha Administración, las personas que presten servicios en el referido Fondo no pueden tener el carácter de trabajadores del sector privado que el proyecto les atribuye, por lo cual la frase "tendrán el carácter de trabajadores del sector privado y" debe ser declarada inconstitucional.

ARTICULO 50, N° 1

Establece que son atribuciones exclusivas del Congreso las de aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. Agrega que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

Con fecha 28 de enero de 1999, (Rol 282), el Tribunal sentencia un requerimiento de diputados para que se declare la inconstitucionalidad del decreto supremo N° 1.412, de 6 de noviembre de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22.

En lo medular la inconstitucionalidad del decreto supremo impugnado se hace consistir en que se promulgó omitiéndose la formalidad habilitante de la autorización del Congreso Nacional, como lo exige el artículo 50, N° 1), de la Constitución Política de la República, y esa omisión hace que el Presidente de la República haya transgredido además los artículos 6° y 7° de la Constitución "pues no sometió su acción a la Carta Fundamental, actuó fuera de su competencia y se atribuyó derechos que no le fueron expresamente conferidos por la Constitución".

El Tribunal sostiene en su sentencia que el principal fundamento del decreto supremo N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, es el Tratado de Montevideo de 1980, el cual corresponde a lo que se denomina un "tratado marco" por cuanto fija, además de las funciones y principios que rigen la actividad futura de los Estados partes, los objetivos esenciales para promover el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de los pueblos, con el propósito de alcanzar la integración.

El Tribunal considera que el Décimo Protocolo Adicional que se impugna surge a la vida jurídica como una normativa de ejecución del Tratado de Montevideo, ALADI, y se dicta con estricta sujeción a su texto y dentro de los parámetros que él autoriza.

Que lo expuesto conduce a este Tribunal a concluir, que el Décimo Protocolo Adicional no establece ni introduce o crea situación nueva alguna, que pudiese corresponder a materias específicas asignadas sólo a la ley, esto es, propias de la reserva legal máxima consagrada por la Carta Fundamental de 1980, principio restrictivo que trae como consecuencia que la ley sólo procederá en los casos que taxativamente se señalan en el artículo 60 de la Constitución Política, debiendo entenderse, además, que la ley sólo debe contener los elementos esenciales de la materia que regula, sin que ella pueda excluir la potestad reglamentaria que la Constitución Política confiere al Presidente de la República en su artículo 32, Nº 8, para dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes.

Que, en estas circunstancias, cabe concluir que el decreto supremo Nº 1.412, impugnado y el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia Nº 22, que ese decreto promulga, se enmarcan dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en el ámbito de las amplias atribuciones que, como conductor superior de las relaciones internacionales, la Carta Fundamental confiere al Presidente de la República en su artículo 32, Nº 17, en relación, en este caso, con lo que la Constitución establece en su artículo 50, Nº 1), inciso segundo, que perentoriamente dispone, que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor, como acontece en la situación de autos, no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley, cuestión esta última que no concurre en la especie, de conformidad con lo concluido en los fundamentos anteriores.

Que, para resolver el conflicto propuesto, este Tribunal ha recurrido una vez más a la regla de interpretación constitucional que ha utilizado en reiterados fallos anteriores, por la que se concibe que la Constitución es un todo orgánico y que el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía debiendo excluirse, definitivamente, cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos. La razón de ser de este principio de hermenéutica es

muy simple: es inadmisibles aceptar que la Constitución contenga normas sin sentido y sin aplicación práctica (Rol Nº 33, de 1985; Rol Nº 43, de 1987, y Rol Nº 279, de 1998). En efecto, de aceptar la interpretación contraria de la que se sostiene, como bien lo afirma el Contralor General de la República en sus observaciones al requerimiento, "importaría que la aprobación que el Congreso Nacional efectúa de las cláusulas de un tratado marco carecería de toda eficacia, ya que el Jefe del Estado tendría que someter nuevamente a la consideración de ese Organismo Legislativo los convenios que celebre para dar cumplimiento a los objetivos planteados por las partes, sobre materias y conforme a procedimientos cuyo marco regulatorio el Congreso ya aprobó".

La sentencia fue acordada con los votos en contra del Ministro señor Faúndez y la Ministra señora Bulnes.

El Ministro señor Faúndez estimó inconstitucional el decreto porque vulnera las disposiciones constitucionales relativas a tributos, cuya modificación es materia propia de ley, debiendo el acuerdo que se promulga haber sido aprobado por el Congreso Nacional.

La Ministra señora Bulnes estuvo también por acoger el requerimiento y declarar la inconstitucionalidad del decreto impugnado, por cuanto el Presidente de la República no ha actuado dentro de su competencia y ha excedido sus atribuciones, ya que del texto del Décimo Protocolo Adicional y de su Anexo se desprende que éste establece un esquema de exenciones de tributos arancelarios para la importación de productos y que del análisis de ellos resulta incuestionablemente claro que corresponde a una materia de ley al afectar el régimen tributario aplicable a las operaciones favorecidas mediante la específica implantación de liberaciones o reducciones de gravámenes y la suspensión de estacionalidades en su vigencia.

ARTICULO 57

Establece causales de cesación en el cargo de parlamentario.

Con fecha 7 de diciembre de 1994, (Rol 190), el Tribunal rechazó el requerimiento interpuesto por un grupo de parlamentarios con el objeto que se declarara que el senador de la República, don Francisco Javier Errázuriz Talavera, ha incurrido en la causal de cesación en el cargo, contemplada en el artículo 57, inciso segundo, última parte, e inciso tercero de la Carta Fundamental.

En su sentencia, el Tribunal tuvo la oportunidad de precisar el contenido de la locución "cargos de similar importancia en estas actividades" empleada en el inciso segundo del artículo 57 de la Constitución y que son aquellos en los cuales se ejerce la representación y la administración de una sociedad anónima aunque sea por delegación del directorio, cualquiera que sea el nombre con que se les designe.

En cuanto a la expresión "interpósita persona", empleada en el inciso tercero del citado artículo 57, el Tribunal señala que en la expresión se comprende no solamente al que interviene en tal carácter en un acto jurídico, sino que a todo aquel que aparentando obrar por sí, lo hace en verdad por cuenta y provecho de un parlamentario a través de las actuaciones que indica el señalado inciso segundo.

PLANTAS CRITICAS DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

Con fecha 28 de julio de 1998, (Rol 276), el Tribunal ejerció el control de constitucionalidad del proyecto que moderniza el sistema de remuneraciones del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica.

El proyecto creaba una planta paralela a las existentes que se conformaba con los cargos de las plantas permanentes de las entidades señaladas que se transferían a aquella y que correspondería al desempeño de funciones calificadas como críticas.

El sistema ideado en el proyecto opera, en esencia, sobre la base de modificar las plantas del personal permanente, para conformar la planta especial de cargos críticos que se creaba, sin que fuera la ley la que dispusiera esa modificación, sino que ésta se realizaría mediante decretos supremos expedidos bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República", en conformidad al artículo 2° del proyecto remitido.

Que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 60, N° 14, y 62, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución Política, se infiere con nitidez que la aprobación o modificación de las plantas de personal de los servicios de la administración del Estado, sólo puede efectuarse por ley, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, o mediante decreto con fuerza de ley, a condición de que se cumplan cabalmente las exigencias que establece el artículo 61 de la Constitución.

Que la creación, modificación o supresión de las plantas de personal en estudio como, asimismo, la fijación de las atribuciones de sus cargos o empleos es una materia de "reserva legal" que excluye la posibilidad de que ella sea establecida por decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma, y menos todavía de ejecución, del Presidente de la República. Al respecto cabe destacar que es la Constitución la que establece las materias que son propias de ley, de manera tal, que la ley que pretenda alterar esa competencia y disponer que por un decreto puede modificarse lo establecido en una norma legal es abiertamente inconstitucional.

Que de acuerdo a lo expresado puede establecerse que: a) el sistema diseñado en el proyecto opera sobre la base de modificar las plantas permanentes del personal del Ministerio de Obras Públicas, de sus servicios dependientes y del Instituto Nacional de Hidráulica; b) las señaladas plantas permanentes se encuentran contenidas en decretos con fuerza de ley; c) su modificación mediante el traspaso de cargos que ella contiene a la nueva planta de personal especial de cargos críticos que se crea, se autoriza efectuarla por medio de decretos supremos expedidos bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República", y d) de acuerdo a lo prescrito en la Constitución la modificación de las plantas de personal sólo es materia de ley.

Que analizado el artículo 2º del proyecto remitido, a la luz de lo expuesto, fuerza es concluir que dicho precepto es inconstitucional, pues vulnera el artículo 60, Nº 14), en relación al artículo 62, inciso cuarto, Nº 2, y 32, Nº 8, de la Carta Fundamental, e infringe, además, los artículos 6º y 7º de la misma Carta y el principio básico de jerarquía normativa subyacente en nuestro ordenamiento constitucional, pues autoriza modificar normas de carácter legal por medio de decretos supremos.

Esta sentencia fue acordada contra el voto de los Ministros señores Colombo, Verdugo y Alvarez.

PLANTAS DE LA CONTRALORIA

Por sentencia de 30 de noviembre de 1992 (Rol 160), el Tribunal acogió un requerimiento formulado por el señor Vicepresidente de la República para resolver acerca de si el proyecto que modifica la planta del personal de la Contraloría General de la República, debía ser aprobado con quórum de ley orgánica constitucional o de ley ordinaria o común.

El Congreso Nacional aprobó como de rango orgánico constitucional el citado proyecto, teniendo para ello especialmente presente el informe evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en donde la mayoría de sus miembros así lo estimó.

El Tribunal no compartió esta posición, ya que si bien el inciso final del artículo 88 de la Constitución dispone que "la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional", no corresponde incluir en una ley de ese carácter la fijación de la planta de su personal.

Estimó el Tribunal que los conceptos de "organización" y "funcionamiento" no cubren el aspecto de las plantas del personal, ya que mientras las primeras acepciones se refieren a la estructura de un ente administrativo público, con la segunda se indica al personal permanente que sirve en dichas estructuras.

Refiriéndose a la naturaleza que en nuestro ordenamiento jurídico tienen las leyes orgánicas constitucionales, el Tribunal reiteró que ellas han sido incorporadas a la Carta Fundamental, restrictivamente y en forma muy excepcional para regular, en lo modular, ciertas instituciones básicas con el propósito de dar estabilidad al sistema de gobierno y evitar el riesgo de que mayoría ocasionales lo puedan alterar.

Que es por ello que cuando la Constitución encarga a la ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento de un Poder del Estado o de un organismo autónomo, no puede el legislador orgánico abarcar o incursionar en todos los detalles que ello supone y tenga que limitarse a delinear la estructura básica o fundamental de aquellas instituciones para lograr un expedito funcionamiento en la práctica. Además ha sido el propio

constituyente el que se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con la organización o funcionamiento de una entidad pública queda bajo el ámbito de la ley orgánica constitucional, pues ha reservado a la competencia de la ley común y a la iniciativa del Presidente de la República, en su artículo 60, N° 14, en relación con el artículo 62, inciso cuarto, N° 2 de la Constitución, la facultad de crear nuevos servicios públicos o empleos rentados sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.

Que a mayor abundamiento debe señalarse que cuando el constituyente quiso que la ley orgánica constitucional regulara específicamente la planta de personal de un determinado órgano lo dijo expresamente en la preceptiva relativa al Tribunal Constitucional. No lo hizo, en cambio, cuando se refirió a la organización y funcionamiento de los Tribunales de Justicia; del Banco Central; de los Consejos de Desarrollo Regional y de las Municipalidades, lo que indica claramente que no fue su intención incluir a las plantas del personal en las respectivas normativas, porque de haberlo hecho se le habría otorgado una extrema rigidez a un aspecto eminentemente técnico que hubiese entrabado la flexibilidad con que dichas plantas deben adecuarse para el eficaz desempeño de las instituciones señaladas precedentemente. Lo mismo ocurre con las plantas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, ya que si bien la Constitución dispone que la incorporación a ellas deberá hacerse en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, su fijación no pertenece al campo propio de aquella ley.

LEY DE PRESUPUESTOS

Con fecha 26 de abril de 1997, (Rol 254), el Tribunal falló un requerimiento interpuesto por senadores sobre inconstitucionalidad del decreto supremo N° 1.679, de 8 de febrero de ese año, del Ministerio de Hacienda.

Señalan los requirentes que desde 1990, año desde el que le ha correspondido al Congreso Nacional estudiar el proyecto de ley de Presupuestos han tomado conocimiento de numerosas modificaciones que por la vía administrativa se le intrducen a dichos cuerpos legales con posterioridad a su publicación. Entre las más importantes que se realizan por decreto supremo se encuentran las siguientes: 1) autorización de gastos no aprobados por el Congreso Nacional; 2) aumento del monto de gastos determinados aprobados por el Congreso Nacional por una cantidad inferior; 3) modificación de la estructura del Presupuesto creando subtítulos de gasto sin la aprobación del Congreso Nacional; 4) incremento de los montos de gastos limitados en las glosas presupuestarias que contemplan las leyes respectivas. Las modificaciones aludidas implican que el Presupuesto que se ejecuta sea sustancialmente distinto del aprobado por el Congreso Nacional.

En consecuencia, el capítulo de inconstitucionalidad formulado en el requerimiento se hacía consistir en que el decreto supremo aludido, excediendo los límites de la potestad reglamentaria invadió la esfera legal, violando así los artículos 32, N° 22, 64, 88 y 89 de la Constitución Política.

Que el Tribunal Constitucional, para una mejor resolución del requerimiento, tiene en consideración que todo ordenamiento jurídico es un sistema jerarquizado de normas. En virtud de ello, cada una vale por su alusión a otra de rango superior y el conjunto está referido a la Constitución Política. En este entendido, el Tribunal precisa, en forma in extensa, la normativa básica del régimen presupuestario chileno, contenido en la propia Constitución, sus leyes complementarias y los reglamentos y decretos que inciden en su administración.

El Tribunal señala que el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica, ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas. La diversidad de situaciones que puedan presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos.

En esta contingencia, el otorgamiento al Ejecutivo de facultades de ejecución resulta inevitable para el buen funcionamiento de la acción estatal.

Si no se reconociera al órgano administrativo la posibilidad de acción directa, la Ley de Presupuestos quedaría congelada y sin operatividad. Con razón se sostiene en la doctrina de que el Ejecutivo es el órgano estatal encargado de instrumentar y efectivizar esta ley.

Que en esta línea de argumentación, el Presidente de la República está habilitado para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al Presupuesto Nacional y -aun más- se encuentra facultado por la Constitución y la ley para ordenar mayores gastos que los contemplados por la Ley de Presupuestos.

Esto significa que el principio constitucional de legalidad del gasto público debe ser concebido en términos flexibles o relativos, o no rígidos o absolutos, porque es la propia Constitución la que habilita al legislador para obrar así, concretamente, en el artículo 32, N° 22.

En efecto, la ley autoriza al Presidente de la República, como lo ha hecho en los artículos 26 y 28 del decreto ley N° 1.263, de 1975, para que decrete un gasto superior al autorizado por el Congreso si se dan las situaciones habilitantes previstas por el legislador, o sea, dentro de los supuestos planteados de antemano y autorizados por éste.

Siendo así, el principio de la legalidad financiera en Chile está conformado por el juego armónico de las normas contenidas en la Constitución, en las leyes y en los decretos que implementan el Presupuesto.

En tal sentido, es un hecho que, a partir de 1977, el Presidente de la República, por decreto supremo, ha procedido anualmente a fijar las normas sobre la forma de llevar a efecto determinadas modificaciones presupuestarias para el respectivo ejercicio financiero.

Es un hecho, agrega la sentencia, que la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República, puesto que aquélla es una ley marco y, por tanto, corresponde al organismo administrativo detallar su ejecución.

Que del análisis de las normas que regulan el Presupuesto se concluye:

- a) Que el Presupuesto General de la Nación es materia de ley, encontrándose así consagrado a su respecto el principio de reserva legal. Sin embargo, esto no puede llevar a desconocer que atendida su propia naturaleza, dicho principio recibe una aplicación atenuada y flexibilizada;
- b) Que por su naturaleza, la Ley de Presupuestos dura un año y, por lo tanto, a su vencimiento, deberá impulsarse nuevamente el mecanismo para la dictación de la próxima;
- c) Que la reserva de ley, en materia presupuestaria, está complementada por las normas legales que autorizan el uso de la potestad reglamentaria para colaborar en la aplicación concreta de su normativa para que ella logre su plena eficacia, y
- d) Que la ley remite al ejercicio de la potestad reglamentaria, la operación de la Ley de Presupuestos, con lo cual se produce la trilogía Constitución, ley y decreto.

Que la Constitución establece que, en ciertos casos, la regulación de algunas materias por parte del legislador no debe tener la misma amplitud y profundidad que otras. Es por ello que hay casos en que la fuerza de la reserva legal puede ser calificada de absoluta o relativa. En este último caso, incumbe un mayor campo de acción a la potestad reglamentaria subordinada, siendo propio de la ley señalar sólo las bases, criterios o parámetros generales que encuadran el ejercicio de aquella potestad. Ello ocurre cada vez

que la Constitución emplea expresiones como "con arreglo a la ley", "de acuerdo con las leyes", "con sujeción a la ley", "de acuerdo a lo que determine la ley" o "en conformidad a la ley", vg. en los artículos 10, Nº 4; 24, inciso segundo; 32, Nº 22; 87 y 94 de la Constitución en vigor.

Que del análisis efectuado en esta sentencia y de las disposiciones invocadas, puede concluirse que la legalidad del gasto público significa que ellos deben estar incluidos, como gastos, en la Ley de Presupuestos; mas, por la vía de la potestad reglamentaria de ejecución, el Presidente de la República puede hacer uso de las facultades que expresamente le confiere el decreto ley Nº 1.263, de 1975.

Que de todo lo expuesto surge con claridad el verdadero sentido y alcance del artículo 32, Nº 22, de la Carta Fundamental, que dispone que es atribución especial del Presidente de la República "Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley".

La expresión "con arreglo a la ley" tiene fundamental importancia porque ella denota que el constituyente no ha reservado exclusivamente a la ley la materia respectiva, sino que ha convocado a la potestad reglamentaria para regularla en los términos que fije la ley.

En consecuencia, en el caso en estudio, es el decreto ley Nº 1.263 y la ley Nº 19.486, los que establecen el núcleo central conforme al cual puede el Presidente de la República ejercer su potestad reglamentaria en este campo.

Ello conduce entonces, necesaria e ineludiblemente a resolver que el decreto supremo Nº 1.679 impugnado, dictado en virtud de las normas legales antes señaladas, está en perfecta concordancia y armonía con la preceptiva constitucional.

TRASLADO DEL CONGRESO NACIONAL A SANTIAGO

Con fecha 12 de agosto de 1996, (Rol 242), el Tribunal resolvió un requerimiento sobre la inconstitucionalidad del proyecto que establece que el Congreso tendría su sede en Santiago.

El Tribunal acogió el requerimiento y declaró inconstitucional el proyecto, por las siguientes razones:

- a) El traslado de la sede del Congreso a Santiago implica gastos al erario nacional;
- b) Si bien el Congreso, de acuerdo a su ley orgánica, tiene autonomía para distribuir los fondos que le asigna la Ley de Presupuestos para su funcionamiento, tal autonomía se refiere únicamente a los gastos ordinarios que causen sus actividades normales y de rutina;
- c) Que la indicación que obligadamente debe acompañar a la generación de un gasto no previsto, como sucede con el traslado del Congreso a Santiago, sólo puede vincularse a los recursos generales de la Nación, cuyo uso y aplicación están llamados a ser previstos en la formulación y aprobación del presupuesto nacional;
- d) Que el proyecto impugnado no contempla en su texto indicación de especie alguna con respecto a las fuentes del financiamiento de los gastos que demandará el traslado del Congreso a Santiago;
- e) Que el proyecto adolece de inconstitucionalidad porque infringe los artículos 62, en sus incisos tercero y final, y 64, en su inciso cuarto, de la Carta Fundamental, por no indicarse en él un financiamiento que demostre que sus consecuencias resultarían ajenas a la administración presupuestaria del Estado, lo que lo hace, consiguientemente, entrar en el ámbito de tal administración sin la iniciativa constitucionalmente reservada al Presidente de la República, ni indicar fuente alguna de recursos para atender los gastos no previstos que originaría.

Establece la delegación de facultades legislativas.

Con fecha 12 de julio de 1994, (Rol 192), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre maltrato de menores.

El artículo 2º facultaba al Presidente de la República para que, dentro del plazo de seis meses, incorporara las normas de la presente ley dentro del texto contenido en la ley Nº 19.304. En el ejercicio de esta facultad, el Presidente de la República podrá refundir, coordinar y sistematizar las disposiciones del presente cuerpo legal, introducir cambios formales, sea en cuanto a redacción, titulación, ubicación de preceptos u otras de similar naturaleza, pero sólo en la medida que sea indispensable para su coordinación y sistematización.

Que la disposición en estudio, estima el Tribunal, está delegando facultades de carácter legislativas sobre materias propias de ley orgánica constitucional, lo que no permite el inciso segundo del artículo 61 de la Carta Fundamental, siendo el artículo en cuestión, en consecuencia, inconstitucional.

Ideas matrices o fundamentales de un proyecto.

Por sentencia de 4 de octubre de 1993, (Rol 174), el Tribunal resuelve un requerimiento para que se declare la inconstitucionalidad de una indicación mediante la cual se modifica el artículo 76 de la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. A juicio de los requirentes, tanto la Constitución como la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, conciben al Concejo Municipal como un órgano colegiado y de consiguiente, sus funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras deben entenderse depositadas en este cuerpo colegiado y no en cada uno de sus integrantes. De lo anteriormente expuesto, sostienen los recurrentes, se desprende que cualquier intento que implique singularizar las facultades de este organismo colegiado en los concejales individualmente considerados, es contraria al texto de la Constitución.

Si bien los requirentes en su escrito no dan por vulnerado el artículo 66, inciso primero, de la Constitución, que dispone que "Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto", el Tribunal acoge por este motivo el requerimiento y declara inconstitucional la indicación a que él se refería en mérito a lo dispuesto en el artículo 44 de la ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, que expresa: "El Tribunal podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad, respecto de las normas cuestionadas, en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el requerimiento".

El Tribunal, al reflexionar sobre el artículo 66 de la Constitución, expresa que debe tenerse presente que para la determinación de lo que la citada disposición constitucional entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley habrá que estarse al análisis de su propio texto y a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o Moción que

la iniciare como también a la discusión general del proyecto y a todo antecedente legislativo en que aquélla se deduzca.

Con fecha 26 de septiembre de 1997, (Rol 259), el Tribunal dicta sentencia respecto del requerimiento formulado por el Presidente del Senado, para que se declare la inconstitucionalidad del Título II del proyecto que modifica la Ley General de Bancos y de otros textos legales, denominado Información sobre Créditos de Consumo.

El requerimiento, en representación de la Corporación, plantea la inconstitucionalidad de forma del Título II incorporado al proyecto, por infracción al artículo 66 de la Carta Fundamental, por cuanto su contenido no tiene relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Se sostiene, además, que la proposición de la Comisión Mixta de crear un sistema de información de deudas de personas naturales con los establecimientos comerciales, ha excedido lo debatido en las Cámaras y, por ende, tratarían materias o propondrían soluciones no conocidas por ellas, extralimitando de ése modo sus atribuciones constitucionales.

La sentencia hace un prolijo análisis de la historia fidedigna del establecimiento del precepto constitucional que ha sido infringido y cuyo fin fue conseguir la aceleración y perfeccionamiento de los trámites para la formación de la ley y de evitar las llamadas "leyes misceláneas" que sólo sirven para desprestigiar al Parlamento y su función legislativa.

A juicio del Tribunal no ofrece mayor tropiezo determinar lo que debe entenderse por "ideas matrices o fundamentales de un proyecto".

En tal sentido se las ha caracterizado como las "que le sirven de sustentación, de base a un proyecto, y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas".

La exigencia de que las indicaciones digan relación "directa" con las ideas matrices o fundamentales de un proyecto, merece, igualmente, calificarse: "el concepto de relación directa es antagónico en la historia de la reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto" ("La Reforma Constitucional", Cumplido Cereceda Francisco).

Finalmente, ¿dónde deben estar contenidas las ideas matrices o fundamentales de un proyecto? Sobre el particular la preceptiva contenida en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dio respuesta definitiva a esta interrogante, que con anterioridad había preocupado a la doctrina.

En efecto, el inciso final del artículo 23 de la ley N° 18.918, antes citada, expresa: "...se consideraran como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda".

Las ideas matrices y fundamentales del proyecto que contiene el Título que se impugna apuntaban a normas sobre la modernización de los bancos, sobre nuevos negocios de la banca realizados directamente o a través de sociedades relacionadas y normas sobre internalización de la banca.

Fue en el trámite de la Comisión Mixta en que se propuso crear un sistema a cargo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que contuviera una información centralizada de los créditos vigentes, vencidos o castigados de los clientes de las instituciones sujetas a su fiscalización, como asimismo, de los establecimientos de comercio que vendan habitualmente bienes a plazo y de las entidades que otorgan créditos para su adquisición, el que dio origen al Título II que se impugna por el requerimiento.

En suma, la proposición contiene un conjunto sistemático de materias respecto de los establecimientos de comercio que vendan habitualmente bienes a plazo, en circunstancias que ellos no estaban contemplados en el proyecto primitivo. En otras palabras, se extiende el ámbito de aplicación del proyecto a materias ajenas a las que él regulaba, habida consideración de ser distintos los sujetos de derecho a los cuales se aplican sus normas, por lo que este Tribunal estima que es inconstitucional en la forma, por cuanto su contenido no se vincula directamente a las ideas matrices y fundamentales del proyecto original del Ejecutivo sobre la materia, vulnerándose de esta manera, el artículo 66 de la Constitución Política de la República.

El Tribunal Constitucional entiende, asimismo, que la Comisión Mixta no puede sustraerse a la limitación de los artículos 66 y 67 de la Constitución, que le impide proponer

la aprobación de un Título de un proyecto de ley que incluye un texto completo de normas que contienen materias que nunca fueron discutidas en las Cámaras Legislativas .

Que más allá de las discrepancias que puedan existir sobre la amplitud de las facultades de las comisiones mixtas, no se discute que la proposición de la Comisión sobre la forma y modo de resolver las dificultades, no puede sustraerse a la limitación impuesta por el artículo 66 de la Carta Fundamental. Otra interpretación supone desarticular todo el sistema ideado por el Constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley.

ARTICULO 74

Establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

Con fecha 22 de julio de 1993, (Rol 171), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad sobre un proyecto de ley que crea juzgados de Policía Local en diversas comunas del país y con motivo de la calificación de una norma de distribución de causas como de ley ordinaria o común, aprovecha para reiterar lo que ha resuelto en forma invariable desde el año 1981, con relación a las materias que debe contener la ley orgánica constitucional sobre "organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República" que se establece en el artículo 74 de la Constitución.

Entiende el Tribunal que esta ley orgánica, de acuerdo al espíritu del constituyente al incorporarla a nuestro sistema jurídico, sólo debe comprender aquellas disposiciones que regulen la estructura básica del Poder Judicial, en cuanto son necesarios "para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República".

De lo anterior concluye que un precepto que se refiere a la distribución de causas para entregarlas al conocimiento de un determinado tribunal no es materia que deba ser regulada por la referida ley ni debe ser sometida al control de constitucionalidad de este Tribunal, ya que se trata de normas de orden exclusivamente económico y administrativo aplicables para lograr una distribución equitativa del trabajo de los tribunales de igual jerarquía dentro de un mismo territorio jurisdiccional.

Recuerda el Tribunal que disposiciones de igual naturaleza a la que ahora se analiza han recibido la misma calificación en sentencias anteriores y advierte que los cambios de doctrina jurídica deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen.

La decisión respecto a la declaración de ley común del precepto analizado, se acordó en empate de votos y se adoptó por contar esta posición con la opinión favorable del Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en su ley orgánica N° 17.997. Votaron por no corresponderle pronunciarse al Tribunal sobre dicha disposición los Ministros señores Jiménez, señora Bulnes y señor Faúndez, y porque el Tribunal debía pronunciarse en razón de considerar dicho precepto como de ley orgánica constitucional, los Ministros señores García, Jordán y Colombo.

Estos últimos Ministros fundaron su disidencia sosteniendo, en síntesis, que las normas sobre atribuciones de los tribunales deben aplicarse desde la formación del proceso y hasta la precisión total del Tribunal que debe intervenir en su solución, por lo que las reglas que se refieren a la distribución de causas quedan incluidas entre aquellas a que se refieren a la organización y atribución de los tribunales de justicia.

El Tribunal, por sentencia de 28 de febrero de 1994, (Rol 185), relativa al proyecto de ley sobre Bases del Medio Ambiente, determinó que un precepto similar al comentado tenía también el carácter de ley común y que a su respecto no le correspondía pronunciarse.

En esta ocasión sólo el Ministro señor Colombo estuvo por considerarlo de ley orgánica constitucional, fundando su disidencia en los mismos términos expuestos más arriba.

Con fecha 31 de marzo de 1998, (Rol 271), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad de las disposiciones sometidas a su conocimiento, relativas al proyecto que modifica el decreto ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal.

El Tribunal reitera en esta sentencia que la expresión "atribuciones" que emplea el artículo 74 de la Constitución para referirse a las materias propias que debe contener la ley orgánica constitucional que esa misma disposición contempla, está usada como sinónimo de competencia, esto es, como la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de las materias que la ley le ha colocado dentro de la esfera de sus funciones. En otras palabras, dentro del término "atribuciones" el intérprete debe entender comprendidas sólo las reglas

que digan relación con la competencia, sea ésta absoluta o relativa, o si se quiere, en términos más amplios y genéricos, con la "jurisdicción".

El Tribunal señala que una vez que la ley ha determinado la competencia del tribunal, existen un conjunto de disposiciones que también otorgan facultades a los tribunales, pero no ya en relación con su competencia, sino que con la forma o manera que el tribunal debe resolver la contienda que la ley le ha entregado a su conocimiento; esto es, entre otras, las relativas al procedimiento a que debe sujetarse el juez en el ejercicio de sus funciones, las que han sido calificadas generalmente como de ley común.

Que con motivo de la norma ahora sometida a control de constitucionalidad, es menester efectuar una nueva precisión sobre el concepto de "atribuciones" que emplea el artículo 74 de la Constitución.

Para ello es necesario distinguir entre la regla de la competencia, que es la que fija el campo de actuación del tribunal, y aquella otra norma que gobierna la relación jurídica sustancial que constituye el tema de la decisión. Esta última norma, en términos generales, llamada decisoria litis, es la que señala las directrices, pautas o facultades conforme a las cuales el juez debe resolver la causa sometida a su decisión una vez fijada su competencia, como las señaladas por ejemplo en los artículos 62 del Código Penal y 2.330 del Código Civil.

Que la norma sujeta a control no es materia de la ley orgánica constitucional prevista en el artículo 74 de la Carta Fundamental, pues se trata de una norma de carácter sustantiva que cobra relevancia jurídica una vez que otra norma anterior, que sí es propia de ley orgánica constitucional, ha determinado la competencia del tribunal respectivo.

Igual predicamento sostuvo el Tribunal en sentencia de fecha 10 de junio de 1998 (Rol 273), en que determinó que un precepto que sólo señala las directrices, pautas o facultades a las cuales debe ceñirse el juez para resolver la causa sometida a su decisión, una vez fijada su competencia, no es materia de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74.

Con fecha 22 de noviembre de 1993, (Rol 176), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad del proyecto que modifica la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.

En uno de sus artículos, el proyecto faculta al Ministro de Transporte y Telecomunicaciones para otorgar o denegar una concesión o un permiso de telecomunicaciones. El Tribunal estima que la actividad y actitud que adopta dicho Secretario de Estado al expedir su resolución, es la de un funcionario público que está estableciendo o afectando derechos de terceros, es decir, está actuando como una autoridad administrativa que, por la vía de la reclamación, pasará a ejercer funciones jurisdiccionales, sometidas al procedimiento judicial administrativo que la propia disposición le señala.

Es decir, es indudable que se está en presencia de un proceso jurisdiccional, con partes interesadas en la solución de un conflicto de intereses de relevancia jurídica, con una resolución o sentencia que dicta una autoridad en primera instancia, la que es revisada por un tribunal de segunda instancia, que viene a constituirse en el superior jerárquico del que dicta la resolución.

Que teniendo en consideración que el artículo 74 de la Constitución prescribe que es materia de ley orgánica constitucional la organización y atribución de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia, es forzoso concluir que el artículo del proyecto de ley en estudio versa sobre el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a un funcionario administrativo, que, al ejercerlas, actúa como un tribunal de primera instancia, cuyas resoluciones son revisadas en segunda instancia, por otro tribunal. Por lo anterior, las materias pertinentes se encuentran dentro de la órbita de la ley orgánica antes referida y son constitucionales.

Por sentencia de 14 de octubre de 1996, (Rol 247), el Tribunal expresó que la Junta General de Aduanas, cuya integración se modifica por el proyecto impugnado, es un órgano que, entre otras funciones, tiene la de resolver los juicios o contiendas sometidos a su conocimiento participando de esta manera en procesos jurisdiccionales con partes

interesadas en la solución de un conflicto de intereses con relevancia jurídica, por lo que se debe entender comprendida en el precepto contemplado en el artículo 74 de la Constitución y su modificación ajustarse a las exigencias de este precepto y del artículo 63 de la Constitución.

Con fecha 1 de febrero de 1995, (Rol 205), el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad del proyecto sobre composición, organización y atribuciones de la Corte Suprema y modifica los recursos de queja y casación.

El nuevo artículo 782, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, contemplado en la regulación del recurso de casación en el fondo, faculta a la Corte Suprema para rechazar "in limine" el recurso, si en opinión unánime de los integrantes de la sala, se da alguna de las siguientes circunstancias:

- a) El recurso adolece de manifiesta falta de fundamento, y
- b) El recurso carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación del derecho.

Que el Tribunal indica que mediante el recurso de casación en el fondo, el sistema procesal da eficacia al principio de legalidad y al de igualdad ante la ley, garantizados ambos plenamente por la Constitución Política, toda vez que se ha establecido un solo tribunal competente para conocerlo con el objeto de que éste resuelva si ha existido error de derecho en la sentencia recurrida y si lo hubiere, la anule y restablezca el imperio de la norma violentada.

Con ello se logra que sea la Corte Suprema cuyas sentencias no son susceptibles de recursos, la que fije la correcta aplicación de la ley decisoria litis.

Se trata de evitar el error judicial y de buscar mecanismos para corregirlo cuando él haya sido cometido por los jueces de la instancia al manifestar su voluntad en la sentencia.

Que en un Estado de Derecho existen leyes dictadas para ser cumplidas y las personas que entren en conflicto con quienes las infrinjan tienen derecho a recurrir al juez en demanda de justicia. Por tanto, es el Estado el garante de que los referidos conflictos se fallen de acuerdo a la ley conocida de todos.

Que la sentencia de casación de fondo, cuando acoge el recurso y reemplaza al fallo, cumple dos finalidades: la primera, se desprende de su parte resolutive y es la de poner término definitivo al conflicto con efecto de cosa juzgada. La segunda, se desprende de su parte considerativa, que fija la doctrina frente a la aplicación de la ley infringida, generando un precedente jurisprudencial, que aunque no crea derechos, tiene gran influencia para la dictación de futuras sentencias en casos similares.

La interpretación de la Corte Suprema, que es la del Estado, precisa la conducta futura de los jueces, al ajustarse a su doctrina, o sea, unifica el trabajo de interpretación constitucional.

El Tribunal afirma que la Corte Suprema es la garante de que la ley sea igual para todos, y requerida para que se pronuncie si ello es efectivo, no puede excusarse de resolver a pretexto de que el recurso carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho, como lo propone el proyecto sometido a control del Tribunal Constitucional.

Esta circunstancia no guarda relación alguna con la pretensión del recurrente de casación de fondo y con la petición de éste de que se anule el fallo porque se cometió error de derecho en la solución del conflicto sometido a la decisión jurisdiccional.

De la manera en que se otorga esta facultad, se restringe el recurso de casación de fondo a los casos en que la infracción de ley con influencia en lo dispositivo del fallo, sirva para generar doctrinas o jurisprudencias, funciones residuales de la sentencia y ajenas a su propio deber, cual es, el de resolver en derecho los conflictos sometidos a su decisión.

Que es el caso señalar que la causal de improcedencia del recurso de casación en estudio vulnera el artículo 74 de la Constitución toda vez que no cumple con ese mandato un precepto que para lograr tal finalidad señala de manera indeterminada la carencia de una relevancia jurídica que no se precisa y que aparece vaga en su contenido, y en todo caso, desmedida en su alcance relativo a la interpretación y aplicación de la ley.

El Tribunal de casación, encargado de vigilar el cumplimiento de los principios de igualdad ante la ley y de legalidad, no puede, sin vulnerar el cumplimiento de su deber, rechazar un recurso porque no tiene relevancia jurídica extraña a la materia de la litis.

Declarado admisible el recurso, la Corte debe resolver, conociendo del recurso de fondo, si la sentencia está viciada por error de derecho, y si éste influyere en la parte resolutive de la sentencia deberá anularla y reemplazarla por otra en que el error se corrija, sin que le sea lícito evitar pronunciamiento por carecer el derecho en litis de relevancia jurídica.

En mérito de las consideraciones precedentes, el artículo 782, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, contenido en el proyecto remitido, en la parte que autoriza a una sala de la Corte Suprema para rechazar un recurso cuando carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho, debe declararse inconstitucional por este Tribunal, por violentar los artículos 6º, 7º, 19, Nºs. 2 y 3, 73 y 74 de la Constitución Política.

120

PROYECTO DE LEY SOBRE GOBIERNO Y

ADMINISTRACION REGIONAL

LEY N° 19.175

Con fecha 3 de noviembre de 1992, (Rol 155), el Tribunal emitió la sentencia respecto del control constitucional de este proyecto, que, en lo fundamental, contiene las atribuciones y funciones del gobierno regional; las del intendente y gobernador como órganos propios del gobierno regional, y las atribuciones, integración y organización de los consejos regionales, previstos en el artículo 102 de la Constitución, y la composición, forma de designación, atribuciones y funcionamiento de los consejos económico y social provinciales, a que alude el inciso tercero del artículo 105 de la misma Carta.

En su fallo, el Tribunal declara algunas puntuales inconstitucionalidades y acepta que otras disposiciones se conforman con la Constitución, pero con prevenciones en orden a hacer presente al Congreso Nacional la conveniencia de complementar la ley a fin de salvar los vacíos, equívocos o interpretaciones diversas que en su aplicación pudieren observarse.

A modo de ejemplo, el Tribunal se refiere al inciso primero del artículo 29 del proyecto que dice relación con la integración del consejo regional y que en su literal b) señala que formarán parte de él un número de consejeros que se distribuirá entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional, aplicándose el método de cociente o cifra repartidora.

El Tribunal observa que si bien en nuestro país ha sido tradicional considerar como sinónimos los términos "cociente o cifra repartidora" corroborándolo así las leyes de elecciones que han tenido vigencia en Chile, se hace necesario y conveniente aclarar el método que se va a utilizar en la elección de los consejos regionales a fin de evitar, en este aspecto, equívocos e interpretaciones que no se avengan con lo que ha sido la realidad electoral chilena. Con esta prevención el Tribunal declara constitucional el precepto en estudio.

Sin embargo, una minoría compuesta por los Ministros señores Jiménez, señora Bulnes y señor García, estiman que merecen ser declaradas inconstitucionales las normas del proyecto relativas a la integración de los consejos regionales, no aceptando las prevenciones acordadas por el Tribunal, por cuanto al no haberse dado cumplimiento al mandato del artículo 102 de la Carta Fundamental, tales normas necesitarían indispensablemente ser sustituidas o modificadas y no meramente complementadas como lo propone la sentencia.

Con fecha 17 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados envía al Tribunal Constitucional un proyecto destinado a modificar la ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, para que ejerza el control de constitucionalidad sobre la totalidad del proyecto.

Con fecha 4 de enero de 1993, (Rol 163), el Tribunal emite su sentencia y declara en sus consideraciones que con ocasión del conocimiento de las disposiciones de dicha ley, este Tribunal señaló la inconstitucionalidad de algunas de sus normas y formuló, además, determinadas prevenciones sobre otras, para cuya aplicación se hacía necesaria una mayor precisión o complemento que evitara encontradas interpretaciones.

Que la eliminación de las normas declaradas inconstitucionales en la mencionada sentencia, produjo vacíos en el cuerpo legal original, los que el proyecto de ley que ahora se ha sometido al examen de este Tribunal viene en gran parte a llenar y que, asimismo, en las normas de este nuevo proyecto se recogen en apreciable medida las prevenciones anteriormente formuladas en dicha sentencia, por lo que los nuevos preceptos no merecen objeciones de constitucionalidad, salvo en dos aspectos menores y puntuales.

LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES

Con fecha 12 de febrero de 1992, (Rol 141), el Tribunal resolvió las cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante la tramitación del proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, promovidas por la cuarta parte de los senadores en ejercicio.

El requerimiento contenía siete motivos de inconstitucionalidades, pero el Tribunal acogió sólo dos de ellos.

La primera cuestión de inconstitucionalidad planteada decía relación con el trato discriminatorio que el proyecto daba a los independientes en relación con los candidatos miembros de partidos políticos en las elecciones de concejales, razón por la cual impugnaron en forma global todo el sistema electoral contemplado en la iniciativa de ley, ya que éste por su naturaleza constituye una unidad y transgrede las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 18, 15, inciso primero, y 19, N° 2, inciso segundo, de la Constitución Política.

En lo que respecta a la impugnación global del sistema electoral que el proyecto configura, el Tribunal no encontró atendible la solicitud deducida, por cuanto no se precisan las inconstitucionalidades que esa globalidad contendría, sino tan sólo en lo que afecta y compromete a las candidaturas de independientes, en comparación con las correspondientes a las de miembros de partidos políticos.

La sentencia, analiza detenidamente las normas del proyecto que permiten la celebración de un subpacto, que se haya acordado en la interioridad de una lista generada por un pacto electoral. El subpacto sólo podría celebrarse, de acuerdo al proyecto, entre los candidatos pertenecientes a partidos integrantes del pacto o los independientes entre sí, pero no entre éstos y los candidatos miembros de partidos políticos, con lo cual se está contrariando, a juicio del Tribunal, el inequívoco propósito del artículo 18 de la Carta Fundamental que dispone que una ley orgánica garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de

candidaturas como en su participación en los procesos electorales. Además, se contraviene la igualdad que consagra el inciso segundo del N° 2 del artículo 19 y la garantía establecida en el N° 15 del mismo artículo 19 de la Carta Fundamental, al prohibir que los partidos políticos puedan tener privilegio alguno o el monopolio de la participación ciudadana.

Que la situación que el proyecto contempla relativa a los candidatos independientes en la aplicación de los sistemas de sumas o acumulaciones de votos entre candidatos integrantes de una misma lista a través de los denominados subpactos, resulta inconstitucional pues crea una desigualdad arbitraria entre esos candidatos y los que sean miembros de partidos políticos, debiendo por ello darse a unos y a otros igual y libre acceso a la posibilidad de convenir la acumulación de votos entre candidatos de la lista que integran.

Esta decisión fue acordada con el voto en contra de los Ministros señores Aburto, Cereceda y Velasco, quienes estimaron que el proyecto analizado no establece diferencias arbitrarias entre los candidatos independientes y los afiliados a partidos políticos, sino que tiende razonablemente a mantener la naturaleza e identidad de los primeros y armoniza en lo fundamental con los principios que sobre la materia sigue la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, cuyos preceptos atinentes al tema fueron considerados en su oportunidad por este Tribunal ajustados a la Constitución. Además los disidentes estiman que si se permitiera a los candidatos independientes celebrar subpactos con partidos políticos perderían su naturaleza específica de independientes, transformándose de hecho en verdaderos militantes de partidos políticos desnaturalizándose así su calidad de tales.

El segundo motivo de inconstitucionalidad planteado por el requerimiento y acogido por el Tribunal, dice relación con las disposiciones que establecían un sistema a través del cual el Estado contribuiría al financiamiento del gasto que demandaba a los partidos políticos y candidatos independientes su participación en las elecciones de concejales del 28 de junio de 1992, las que fueron aprobadas por los quórums que se exigen para las leyes comunes, no obstante que por revestir el carácter de orgánicas constitucionales debieron haberlo sido con el quórum establecido para estas leyes, con lo cual se infringieron los artículos 18 y 63 de la Constitución.

El Tribunal fundamentó la inconstitucionalidad de estas normas en el carácter especial del artículo 18 de la Constitución, que ordena que será materia de ley orgánica constitucional la organización y funcionamiento del sistema electoral público y la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios "en todo lo no previsto por esta Constitución", lo que evidencia que el debido cumplimiento de dicho precepto requiere que la ley a que se refiere tenga rango orgánico constitucional no solamente en el ámbito de su contenido esencial, sino que también en todas las materias que sean su complemento o desarrollo, aunque éstas, estimadas separadamente, sean propias de leyes ordinarias, como ya lo ha manifestado este Tribunal en sentencia de 8 de septiembre de 1986 y de 5 de abril de 1988. Este último fallo, agrega que para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional del artículo 18 de la Constitución el legislador no sólo está facultado, sino, mas aún, obligado a legislar sobre todas estas materias en uno o más textos legales, pero todos ellos con el carácter de leyes orgánicas constitucionales. Además, ya este Tribunal ha estimado y resuelto en sentencia de 24 de febrero de 1987, al tratar precisamente de los ingresos de los partidos políticos, que el financiamiento de ellos es materia propia de ley orgánica constitucional; y si se pondera que dentro de nuestra normativa jurídica las leyes orgánicas constitucionales tienen por finalidad desarrollar en un texto armónico, sistemático y coherente los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes, como lo ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia, naturalmente se llega a la conclusión de que los preceptos impugnados tienen el carácter de orgánicos constitucionales y que, en consecuencia, han debido ser aprobados con el quórum exigido para las leyes de tal carácter, sin que sea óbice para ello su transitoriedad, porque tal condición no las priva de su naturaleza, que es determinada por las materias sobre las que versa.

Los requirentes impugnaron también la facultad del alcalde para proveer cargos de su exclusiva confianza, motivo que el Tribunal desechó por no contrariar los artículos 19, Nº 17, 32, Nº 12 y 38 de la Constitución Política, pero siempre que la disposición que consagre tal atribución tenga el carácter de ley orgánica constitucional.

Los senadores recurrentes objetaron también el artículo 65 del proyecto por estimársele contrario al artículo 108 de la Constitución, porque prescindiría del sufragio universal o elección directa para elegir a los concejales reemplazantes en los cargos que quedaren vacantes.

Expresa el Tribunal que de la lectura de la disposición que se pretende infringida, aparece que es la ley orgánica constitucional de municipalidades a la que el constituyente le ha encomendado regular la forma de elección de estos mandatarios, acatando el principio básico de que lo sean por sufragio universal. La Constitución no exige que los concejales sean elegidos por votación directa, como se expone.

El Tribunal estimó constitucional el reemplazo de concejales sin previa votación popular directa. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades hace aplicable a los concejales idéntico sistema de reemplazo que el que fija el constituyente para los senadores y diputados elegidos por votación directa, incluso respetando el criterio del constituyente de suprimir las elecciones complementarias y no puede por ello estimarse que este sistema vulneraría la Constitución.

Esta decisión fue acordada con los votos en contra de los Ministros Jiménez, señora Bulnes y señor García quienes estimaron que la disposición del proyecto impugnada contraría abiertamente la Carta Fundamental, pues establece que si un concejal fallece o cesa en su cargo, su vacante no es proveída por medio del sufragio universal como lo prescribe la Constitución, sino que se recurre a las reglas que el propio artículo señala, disponiendo, en primer término, que la vacante se proveerá con el ciudadano que hubiera integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, y que habría resultado elegido si a esa lista le hubiere correspondido otro cargo.

Sostienen los disidentes que donde más fehacientemente se constata la omisión del legislador para cumplir el mandato de la Constitución de aplicar el sufragio universal directo para la elección de los concejales es cuando se autoriza al partido político al que éste pertenecía para que presente una terna de candidatos que debe someter a la consideración del Concejo para que elija uno dentro de ellos. Abiertamente se infringe la Carta

Fundamental en el supuesto descrito, pues no existe ni se contempla de manera alguna en el artículo referido el sufragio universal para elegir concejales.

Otro de los motivos de inconstitucionalidad rechazado por el Tribunal, fue el de que el proyecto dejara de aplicar alguna de sus disposiciones de carácter electoral permanente, en las elecciones populares que deberían efectuarse antes del 30 de junio de 1992, de acuerdo a lo preceptuado por la disposición trigésima tercera transitoria, incorporada por ley N° 19.097 a la Carta Fundamental.

El Tribunal estimó que era razonable y necesario que para cumplir el mandato constitucional referido el legislador haya debido eliminar los trámites ordinarios que contempla la ley en sus disposiciones permanentes para poder de tal forma armonizar el proceso electoral con la fecha fijada por el propio constituyente para la verificación de la primera elección de concejales, porque ante el imperativo constitucional de una elección que debe efectuarse en fecha pre fijada han debido disponerse las medidas extraordinarias que hagan posible su verificación. Luego, no puede estimarse que los preceptos que contienen estas medidas tendientes precisamente al cumplimiento del mandato constitucional sean contrarias a las normas de la misma Constitución.

Finalmente, el Tribunal desechó otros dos motivos de inconstitucionalidad, pues en su concepto un proyecto de ley puede adolecer de diversos defectos, tales como una mala técnica legislativa o de ciertos vacíos legales, que no representan un vicio de inconstitucionalidad, lo que si bien hace improcedente su objeción por este concepto, aconseja hacerlo presente al legislador para los efectos de que sean oportunamente subsanados, con la finalidad de evitar que se produzcan los problemas consiguientes en el cumplimiento de la normativa constitucional.

Con fecha 16 de marzo de 1992, (Rol 145), el Tribunal ejerció el control obligatorio de constitucionalidad que le corresponde efectuar de acuerdo al artículo 82, N° 1, de la Constitución, en relación al proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de

Municipalidades, el que antes había conocido en algunas de sus disposiciones por el requerimiento constitucional ya analizado.

Esta vez estimó contraria al artículo 107, inciso cuarto de la Constitución, una norma que permitía a las municipalidades participar en corporaciones de derecho público, para el cumplimiento de sus funciones, ya que sólo están facultadas por la Carta Fundamental para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

Al resolver otra inconstitucionalidad del proyecto sometido a su control, el Tribunal invocó el artículo 107, inciso primero, parte final, de la Carta Fundamental, que expresa que “la ley orgánica establecerá un consejo económico y social comunal de carácter consultivo” por lo que la estructura y composición de dichos consejos no es posible que quede entregado a las resoluciones que dicten al respecto los concejos comunales, lo que importaría una delegación de facultades que hace la ley orgánica en el propio municipio y que la Constitución no permite.

También se consideró inconstitucional un precepto que otorgaba al alcalde que se encontraba suspendido en el ejercicio del cargo, por el hecho de postular a la elección de concejal, el derecho a percibir su remuneración correspondiente, por cuanto ello implicaba conculcar claramente el artículo 19, N° 2, que asegura la igualdad ante la ley y de que en Chile no hay persona ni grupo privilegiado.

Con fecha 2 de febrero de 1999, (Rol 284), el Tribunal ejerció el control constitucional respecto del proyecto que modifica nuevamente la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de gestión municipal.

En su sentencia declaró principalmente lo siguiente:

1) Que las atribuciones de los órganos municipales deben señalarse específicamente en la ley orgánica y no de manera indeterminada usando expresiones como “entre otras”, “primordialmente” o “principalmente”.

2) Que el precepto del artículo 91 del proyecto sometido a control, que autoriza al alcalde, con acuerdo del concejo, para convocar a la población mayor de 18 años a participar en consultas no vinculantes sobre materias de interés para la comuna, se aparta del artículo 107, inciso quinto de la Constitución, en a lo menos tres aspectos, a saber:

a) Porque sólo alude a la facultad del alcalde para convocar a dichas consultas, sin tomar en consideración que es una atribución que igualmente tienen dos tercios de los concejales en ejercicio y un derecho de los ciudadanos;

b) Por cuanto, como consecuencia de lo anterior, no se establece la proporción de ciudadanos que están facultados a requerirla, y

c) Por último, porque se alude "a la población mayor de 18 años" y no a aquellos a los cuales la Constitución Política les otorga el derecho a participar en una votación de esta naturaleza, como son los ciudadanos.

3) Que la enajenación y concesión de bienes de las municipalidades, por mandato del artículo 60, N° 10 de la Carta Fundamental; el derecho de los alcaldes a percibir una asignación correspondiente a un porcentaje de su sueldo, por disposición del N° 14 del artículo 60, en relación con el artículo 62, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución, y el uso de vehículos municipales, los permisos para que los concejales se ausenten de sus labores y el otorgamiento de determinados beneficios previsionales, son materias que no quedan comprendidas dentro de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, sino que son de ley común.

4) El Tribunal declaró en su sentencia que, con motivo de las modificaciones introducidas al artículo 71 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por el N° 38 del artículo 1° del proyecto remitido, hace que su inciso final (del artículo 71 vigente), que dice: "Si los pronunciamientos del Concejo no se produjeren dentro de los términos legales señalados, regirá lo propuesto por el alcalde" sea inconstitucional y, en consecuencia, deba eliminarse de la ley vigente.

Es necesario destacar que el Tribunal por primera vez en su historia declaró la inconstitucionalidad de una disposición vigente, como lo es el inciso final del artículo 71 de

la Ley N° 18.695, en atención a que las modificaciones introducidas por el proyecto sujeto a control a los restantes incisos de ese precepto, hacían que su inciso final se convirtiera en inconstitucional.

Sin embargo, la Cámara de Diputados, al comunicarle el texto aprobado por el Congreso Nacional al Presidente de la República, eliminó las modificaciones que el artículo 1°, N° 38, del proyecto introducía al referido artículo 71 y que causaba la inconstitucionalidad denunciada por el Tribunal, a su inciso final, de modo que en la promulgación de la ley no se hace referencia a ella.

Cabe hacer presente, para el mejor entendimiento de esta situación, que el inciso tercero del artículo 108 de la Constitución, dispone que la ley orgánica de municipalidades determinará las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, agrega la disposición constitucional, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.

A su turno, el artículo 58 de la ley orgánica de municipalidades dispuso, reiterando la norma constitucional, que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, así como los programas de inversión correspondientes.

El artículo 71 de la ley orgánica de municipalidades dispuso la forma en que el pronunciamiento del concejo sobre las materias señaladas debía realizarse, señalando, en su inciso final, que, si los pronunciamientos del concejo no se produjeren dentro de los términos que esa disposición señalaba, regirá lo propuesto por el alcalde.

Esta norma, que otorga al silencio del concejo comunal, el valor de aprobación de planes, proyectos o inversiones que deben contar con su acuerdo, viola, indudablemente, el precepto del artículo 108, inciso tercero, de la Constitución, porque tal como lo resolvió el Tribunal, en sentencia de 26 de enero de 1987, y lo reiterara en sentencia de 3 de noviembre de 1992, el "legislador no puede atribuir al silencio o a la inacción de un órgano del Estado un efecto jurídico que se contraponga con lo preceptuado por la Constitución Política".

5) El Tribunal declaró constitucional la atribución del alcalde, adoptada con acuerdo del concejo, para fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de bebidas alcohólicas que existan la comuna.

Esta decisión contó con el voto en contra de los Ministros señores Valenzuela y Alvarez, quienes estuvieron por declarar su inconstitucionalidad en atención a que esta disposición, vulnera lo dispuesto en el artículo 19, Nº 21, de la Carta Fundamental relativa a la libertad para desarrollar una actividad económica.

Con fecha 3 de abril de 1996, (Rol 232), el Tribunal ejerció el control del proyecto que modifica la ley Nº 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, en lo relativo a la generación de autoridades.

El Tribunal estimó necesario hacer presente diversas consideraciones en relación a las normas del proyecto de ley remitido que versan sobre la constitución e instalación de los concejos municipales y la fecha de las elecciones municipales.

En efecto, expresó que la reforma a la Constitución Política contenida en la ley Nº 19.448, publicada en el Diario Oficial del 20 de febrero de 1996, incorporó una nueva disposición transitoria a su texto, que dice: "Las elecciones destinadas a renovar los actuales concejos municipales se realizarán el día 27 de octubre de 1996. En todo caso, los concejos se instalarán el día 6 de diciembre del mismo año". Esta reforma agregó, además, que "El período de los alcaldes y concejales en ejercicio se extenderá hasta el día 6 de diciembre de 1996."

Que, al introducir el proyecto en examen un nuevo artículo, numerado 97 bis, a la ley Nº 18.695, dispuso en virtud de él que "Las elecciones municipales se efectuarán cada cuatro años". Además, según lo establecido en el inciso primero del artículo 72 de la misma ley, la instalación de los concejos deberá hacerse "noventa días después de la fecha de la elección respectiva" y, el período de ejercicio de los elegidos, esto es, cuatro años, de acuerdo con el inciso primero del artículo 62 del mismo cuerpo legal, "se contará desde esta fecha".

Que este Tribunal observa que la citada reforma constitucional y la normativa legal indicada conducen a un vacío o indeterminación que corresponde al legislador superar, por cuanto al analizar las normas referidas y su aplicación, surgen las contradicciones que seguidamente se indican:

Que, si se tiene en consideración y se acepta que el período de ejercicio de alcalde y concejales se cuenta desde la instalación del concejo que integren, lo que debe verificarse el 6 de diciembre de 1996, aquellos que fueron elegidos el 27 de octubre de ese año deberán terminar su período el 6 de diciembre del año 2.000. Paralelamente, para respetar la fijada periodicidad de las elecciones municipales y teniendo presente que en el año 1996 se realizaron el día 27 de octubre, la siguiente elección debería llevarse a cabo el 27 de octubre del año 2000 y, la instalación de los concejos resultantes y el comienzo de los períodos respectivos, de acuerdo con la norma general, debería efectuarse 90 días después, esto es, el 25 de enero del año 2001.

Que, como consecuencia de lo anterior, se configuraría un lapso entre el 6 de diciembre del año 2000 y el 25 de enero del año 2001 en que no habría ni autoridades municipales ni concejos legalmente constituidos, lo que no se aviene con el régimen municipal establecido en nuestro ordenamiento institucional.

PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSPLANTE DE ORGANOS

Con fecha 13 de agosto de 1995. (Rol 220), el Tribunal se pronunció sobre un requerimiento interpuesto por senadores en relación a la constitucionalidad de determinados artículos del proyecto sobre transplante de órganos.

Que el motivo central de la impugnación de constitucionalidad del proyecto en estudio, se puede resumir en los siguientes puntos:

- 1) Si en dicho proyecto se han excedido las facultades del Congreso Nacional respecto de lo señalado en el artículo 7° de la Constitución, al entregar la determinación del momento de la muerte, con fines de transplante de órganos, a un grupo de facultativos médicos;
- 2) Si con la declaración del estado de muerte, por aquel grupo de médicos, al encontrarse una persona dentro del concepto denominado "muerte encefálica", se infringe el artículo 19, N°s. 1° y 2° de la Constitución Política de la República, en relación con el N° 26 del citado artículo 19, y
- 3) Si al delegar en el artículo 11 del proyecto de ley, la potestad legal de determinar el estado de muerte encefálica en un reglamento, se ha violado el artículo 61 de la Constitución Política.

El Tribunal desestimó la inconstitucionalidad que se funda en una supuesta infracción del artículo 7° de la Constitución Política, toda vez que, el proyecto en estudio, al legislar en el sentido de entregar a un grupo de facultativos médicos la determinación del momento de la muerte, no ha transferido ninguna de las facultades propias del Poder Legislativo. Por el contrario, ha dado aplicación al artículo 60, N° 3), de la Constitución que señala que sólo son materias de ley las que son objeto de codificación; en este caso preciso se ha legislado sobre asuntos comprendidos en el Código Sanitario.

Por otra parte, al exigir el proyecto de ley, en su artículo 11, la certificación de la muerte, no hace otra cosa que disponer la forma de acreditar este hecho, cuya ocurrencia es indeterminada, puesto que no se puede saber a priori el momento en que ocurrirá, a lo cual

se agrega la circunstancia de que dicha certificación debe ser otorgada por personas expertas en la materia de que se trata, dado que se exige la especialidad acorde con la naturaleza del mal que constatan.

Que para entrar al análisis de la presunta infracción a los numerales 1° y 2° del artículo 19 de la Carta Magna, es preciso establecer si el hecho de "la muerte encefálica" corresponde o no al concepto de "muerte real", única, unívoca e inequívoca, es decir, si una persona que ha sido declarada en muerte encefálica está definitivamente muerta, aunque algunos de sus órganos puedan mantenerse en funcionamiento por efecto de medios mecánicos.

Que de los antecedentes científicos a que tuvo acceso el Tribunal éste llegó a la conclusión de que la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas constituye la muerte real, definitiva, unívoca e inequívoca del ser humano.

Todas las consideraciones que se detallan en los informes que sostienen la presencia de signos vitales en personas que han sido declaradas en estado de muerte encefálica, aceptan que tal situación es sólo posible cuando ésta permanece conectada a elementos mecánicos.

Que en cuanto a la pretendida violación a la garantía de igualdad ante la ley, aquella no es posible dado que no pueden existir dos estados de muerte diferentes. En consecuencia, no cabe llegar a otra conclusión que la de desestimar también este motivo de inconstitucionalidad.

La expresión que emplea el proyecto de ley, en los artículos 7° y 11, y que señalan que "Para los efectos previstos en esta ley...", no tiene otro significado de que la muerte encefálica declarada en la forma que los mismos preceptos disponen, es presupuesto indispensable para realizar un transplante de órganos, por tanto, este Tribunal considera que el significado de tal expresión consagra exigencias más estrictas para poder realizar un transplante de órganos, ordenando que concurren todas las condiciones que en las mismas normas se señalan y que se han expuesto anteriormente en esta sentencia. El legislador, en consecuencia, ha sido más estricto para la declaración del deceso por muerte encefálica y no

puede, por lo tanto, deducirse de aquellos términos que la muerte así declarada, no produzca todos los efectos a que pueda dar lugar de acuerdo con la legislación común.

Que la impugnación de inconstitucionalidad del artículo 11 del proyecto en análisis, en la parte que delega en el reglamento la forma de establecer la ocurrencia de la muerte encefálica, se funda en el hecho de que atentaría contra el artículo 61 de la Carta Política que prohíbe al Congreso Nacional delegar sus potestades legislativas en materias comprendidas en las garantías constitucionales. Esta circunstancia, según el requirente, se da en la especie puesto que ésta y las demás normas impugnadas del proyecto de ley amparan, entre otras, la garantía del derecho a la vida.

Que de lo expuesto en el artículo impugnado fluyen claramente los siguientes enunciados:

- a) Que la muerte encefálica debe certificarse por un equipo de médicos especializados en la materia en forma inequívoca y unánime;
- b) Que los médicos otorgarán esta certificación cuando se haya comprobado la abolición total e irreversible de todas las funciones encefálicas, lo que se acreditará con la certeza diagnóstica de la causa del mal según los parámetros clínicos;
- c) Que estos parámetros clínicos deben ser corroborados por las pruebas o exámenes calificados que el reglamento señale;
- d) Que habrá un reglamento que para declarar la muerte encefálica deberá establecer la comprobación de a lo menos un conjunto de condiciones que el afectado presente para declarar su muerte y que son: falta de movimiento voluntario durante una hora, apnea desconectado de ventilador por tres minutos y ausencia de reflejos troncoencefálicos.

Que conforme a lo dicho en la letra d) precedente se desprende claramente, que, si bien para certificar el estado de muerte encefálica, se hace referencia a un reglamento, lo cierto es que tal instrumento jurídico carece de toda relevancia en este proceso médico de certificación de muerte. Es la ley la que ordena que en él deben constatarse condiciones mínimas para que el equipo de médicos especialistas pueda darla por probada y en tal situación no puede decirse que haya delegación alguna en orden a establecer lo asertos

indispensables para poder declarar la muerte. Por ello debe reiterarse que es la ley la que determina dichas condiciones y no el reglamento en esta parte.

El Tribunal declara constitucional la remisión al reglamento de los artículos del proyecto cuestionado, en el entendido de que éste no podrá alterar, condicionar, distorsionar ni disminuir los requisitos mínimos que la ley exige, toda vez que en mérito de ellos no se declara inconstitucional en toda su integridad.

Esta sentencia fue acordada con el voto en contra de la Ministra señora Bulnes y de los Ministros señores Faúndez y García.